



Cuadernos de Investigación del Posgrado en Economía, sede IIEc

**Desestructuración de la economía mixta mexicana y su reconstrucción mediante un Estado transparente estratégicamente interventor: un enfoque institucionalista, 1982-2012**

Ernesto Bravo Benítez\*

4



\*Doctor en economía egresado del Posgrado en Economía del Instituto de Investigaciones Económicas.  
En línea en <https://iiec.unam.mx/investigacion/cuadernos>  
Cuadernos de Investigación de Posgrado No.4  
Las opiniones aquí expresadas son propiedad de los autores y pueden no coincidir con las del IIEc.

# Presentación

Con el propósito de fomentar la discusión de los resultados de investigación obtenidos por los alumnos de doctorado y maestría, del **Programa de Posgrado en Economía** del **Instituto de Investigaciones Económicas**, se publica la serie **Cuadernos de Investigación de Posgrado**.

El objetivo de los **Cuadernos** es promover el intercambio de ideas y el debate entre la comunidad académica, con la intención de que los autores enriquezcan sus trabajos, mediante los comentarios y aportaciones de sus lectores, para el desarrollo de futuras líneas de investigación.

Esta serie busca, además, difundir en un formato breve y ágil las investigaciones para que académicos, alumnos y público en general, tengan acceso al contenido de las tesis desarrolladas en el Posgrado de Economía de la UNAM, con el fin último de provocar en los lectores el interés por revisar las versiones in extenso.



# Resumen

Esta investigación analiza las causas del débil crecimiento que la economía mexicana comenzó a registrar a raíz de la adopción en 1983 del régimen de apertura económica. El estudio tuvo como objetivo describir en términos de crecimiento y desarrollo económico a las dos estrategias de industrialización adoptadas después de la Revolución Mexicana, en particular analizó, el papel que ambas estrategias jugaron las instituciones públicas y el sector paraestatal mexicano; en este sentido, y teniendo como referente conceptual al institucionalismo revalorado de Karl Polanyi, es que se utilizó, además de la información fáctica, un modelo basado en la moderna econometría estructural y el análisis de Insumo-Producto, que permitieron verificar la importancia, en términos de crecimiento y desarrollo, que siguen teniendo las instituciones públicas y la economía mixta mexicana.

La investigación sustenta la necesidad de eficientizar el funcionamiento de las instituciones públicas mexicanas, pero basadas en la transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, se requiere reposicionar mediante la planificación económica estratégica al sector paraestatal mexicano, modernizándolo en términos tecnológicos y productivos para que vuelva a fungir como una potente palanca que dinamice a la economía mexicana.

## **Ernesto Bravo Benítez**

Doctor, Maestro y Licenciado en Economía, todos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.  
ebravobentez@yahoo.com.mx



# Introducción

El diseño actual de la política económica en México en sus vertientes de instrumentación, ejecución y evaluación muestra en esta etapa de mínima intervención del Estado en la economía<sup>1</sup>, resultados contrastantes debido a sus pobres resultados en relación con la anterior estrategia configurada a partir del gran acuerdo de asociación signado entre gobierno e iniciativa privada que derivó en convenios específicos de asociación económica y política entre las élites de poder emanadas de la revolución mexicana, en donde se decide que el Estado debía de intervenir en la economía de forma proactiva.

El proceso comenzó en la década de los años veinte prolongándose su duración hasta principios de los años ochenta, en donde indicadores claves del desempeño económico tuvieron un magnífico desempeño para el país, siendo este el caso del producto interno bruto que creció durante el periodo a una tasa del 6.5% promedio anual el cual duplicaba el crecimiento natural de la población del 3% o el de los salarios industriales que se mostraron muy dinámicos durante el periodo, lo mismo sucedió con los volúmenes sin precedentes que se ejercieron de inversión y gasto público que impactaron de manera positiva a los sectores de la producción más importantes y por ese hecho también más dinámicos (industrial, agrario y servicios).

La estrategia mexicana de desarrollo fue capaz de conjugar el crecimiento económico con la estabilidad de precios, aunque también habría que mencionar que desde sus inicios (Villegas, 200:15), se sustentó en un robusto andamiaje institucional propicio al crecimiento en donde las empresas públicas (sector paraestatal mexicano) jugaron un rol central, acrecentándose su importancia conforme avanzó el siglo XX (Martínez et al, 1995:45), además la estrategia recibió en su fase inicial un fuerte impulso proveniente del exterior derivado del inicio de la segunda guerra mundial que fomentó el dinamismo de las exportaciones. Sin embargo, al término de las conflagraciones se presentaron desequilibrios macroeconómicos que atentaron contra su viabilidad en el mediano y largo plazos, motivando la adopción de diversas estrategias para su contención.

El modelo sustitutivo de importaciones se agotó a principios de los años ochenta producto de la combinación de factores externos, derivados del rompimiento del patrón monetario internacional (Ugarteche, 2012:8) y de la caída de los precios internacionales del petróleo, y de acontecimientos internos (inflación y crecimiento del déficit fiscal, propiciando su abandono y el sensible repliegue de la participación del Estado en la economía (venta de empresas paraestatales y debilitamiento institucional) convenido en las Cartas de Intención que México firmó con el FMI<sup>2</sup> en 1982, las cuales pavimentaron el piso para la posterior implementación de políticas de cambio estructural (privatización, desregulación y apertura) que se establecieron con la finalidad de hilvanar una estrategia de crecimiento basada en la exportación manufacturera instrumentado por medio de políticas neoliberales.

La instrumentación de la estrategia neoliberal motivó la adopción de políticas de contención y retraimiento del intervencionismo gubernamental mediante la desincorporación del sector paraestatal consistente en la liquidación, extinción, fusión, venta de empresas públicas y su transferencia a estados y municipios (Sacristán, 2006:55) que en teoría ayudarían a superar en el corto plazo los desequilibrios macroeconómicos antes mencionados, de esta manera el país regresaría a la senda del crecimiento económico sostenido. Sin embar-

---

1 Las crecientes dificultades para controlar los desequilibrios fiscales y comerciales en las principales economías del mundo por parte del tradicional Estado de orientación keynesiana, abonaron el camino para el surgimiento de una poderosa corriente de pensamiento económica contraria a la intervención del Estado en la economía y a favor del estado minimalista; siendo esta liderada por el economista monetarista (neocuantitativista) M. Friedman y por el economista proveniente de la escuela Austriaca F.Hayek.

2 La Primera Carta de Intención que México firmó con el FMI fue en 1976, derivado de los desequilibrios que se habían acumulado a fines de la estrategia del Desarrollo Compartido, impulsada en el Gobierno del Presidente Luis Echeverría.



go, la estrategia neoliberal concebía a las instituciones como intrascendentes y a las empresas estatales como ineficientes, dispendiosas y onerosas, lo cual no podía permitirse en un entorno crecientemente globalizado que condiciona cada vez más a la economía mexicana, debiendo por ese hecho de llevarlas al mínimo posible o de plano sustituirlas por el mercado.

La adopción en México del modelo de crecimiento basado en la apertura económica irrestricta, que en su momento fue publicitado como un proceso exitoso a nivel mundial, no previó lo que en realidad sucedería posteriormente en la economía en el sentido de que este indujo un acelerado y sistemático proceso de debilitamiento de las instituciones públicas, que se constata con la renuncia a su condición de Estado intervencionista con la reforma del Art. 25 constitucional, propiciando una alta fragilidad económica, que derivó en el abatimiento de las tasas de crecimiento económico, e incluso en caídas importantes del PIB (1995 -1% , 2009 -6.5%), en este sentido, los débiles resultados obtenidos en materia de crecimiento y desarrollo se explican por la utilización de políticas procíclicas, por una política industrial autolimitada que solo se abocó a impulsar las exportaciones de la industria automotriz y de la maquila, de una política agraria que reformó al Art. 27º constitucional para privatizar el Ejido, pero que sobre todo se avocó a garantizarle condiciones de rentabilidad a la inversión extranjera.

Por lo anterior y como hipótesis de trabajo en esta investigación se demuestra que en el México actual las instituciones gubernamentales son débiles en principio por el desinterés y la falta de atención de que han sido objeto por parte de las políticas neoliberales, lo cual se manifiesta en su falta de flexibilidad, transparencia y eficacia, limitando el avance tecnológico, el crecimiento y eventualmente el propio desarrollo económico; por lo tanto, en este trabajo propongo el restablecimiento de un Estado transparente estratégicamente interventor, mediante la restauración de la economía mixta y a partir de un nuevo diseño institucional, que permita retomar el crecimiento económico en una tendencia positiva hacia el desarrollo. La vía para lograrlo son los referentes alternos a los posicionamientos favorables al equilibrio de mercado, información fáctica y un modelo de comprobación basada en el moderno enfoque de la econometría estructural y el análisis de insumo-producto.

## Corrientes interpretativas de la intervención del Estado y sus instituciones en la economía

Las primeras interpretaciones contemporáneas sobre la necesidad de la intervención del Estado en la economía no comenzaron con la revolución keynesiana, sino con la escuela de la economía del bienestar de Cambridge, Inglaterra, iniciada por A. Marshall con su obra "Principios de Economía" y sus planteamientos hedonistas de felicidad y bienestar, ubicándolo también como uno de los principales representantes de la escuela neoclásica, cuyo enfoque fue complementado con el principio de unanimidad de V. Pareto que elude el problema de las comparaciones interpersonales de utilidad al elegir aquellas opciones que por principio mejoren el bienestar de todos y sin que ninguno pierda, esta condición es conocida en la actualidad como el primer Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar.

No obstante lo anterior, el resultado del primer teorema, no es satisfactorio en términos de distribución del ingreso, entonces es responsabilidad del Estado a nombre de la sociedad incidir en la redistribución mandando recursos económicos de los agentes de más alto ingreso a los de menor ingreso, pero sin indicarles a éstos en qué gastar respetando así el principio de soberanía del consumidor (Stiglitz, 2002: 115).



Un continuador de la obra de A. Marshall fue su discípulo A. Pigou quien además de ser partidario de aumentar la eficacia productiva y de mejorar la distribución de la renta, proponía que el Estado a través de la política económica debía preocuparse por el crecimiento y la distribución del producto nacional, generando un nivel de utilidad total mayor al transferir rentas del rico con necesidades menos intensas hacia los pobres con necesidades más intensas y se manifiesta por eliminar las brechas entre el producto neto marginal social y el producto neto marginal privado, que son resultado de la aparición de las externalidades (Casares, 2002:47).

Los resultados anteriores forman parte de las fallas del mercado entre los que se encuentran los mercados no competitivos, la existencia de efectos externos, la deficiente o nula valoración de los bienes públicos, existencia de rendimientos de escala crecientes, la mala o insatisfactoria distribución de la renta fallos en solucionar los desequilibrios y el crecimiento de la economía, necesidades preferentes e indeseables, derivaciones insolidarias en la conducta social, así como problemas relacionados con el riesgo moral y la selección adversa (Cuadrado, 2006:33). Los planteamientos intervencionistas de Keynes, comenzaron antes de la publicación de su Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero, durante las elecciones de 1929 en Inglaterra, donde L. George candidato del partido liberal, prometió una nueva política económica para abatir el desempleo a través del incremento en el gasto gubernamental en obras públicas (Klein, 1983,25).

### ***Pensamiento institucionalista de K. Polanyi y su revaloración***

Los problemas derivados de la globalización neoliberal y sus secuelas en términos de sustentabilidad ecológica, han propiciado el desarrollo de nuevos enfoques económicos y la revaloración de algunos ya existentes, como es el caso del enfoque institucional de Polanyi (Reyes, 2009:121), que pretenden interpretar adecuadamente los problemas que aquejan a la economía mundial y ofrecer opciones para su resolución, en esa dirección apunta la revaloración de la obra de K. Polanyi que obedece a la crisis que se presenta a nivel mundial el modelo neoliberal y las instituciones que lo sustentan (García,1998:189)<sup>3</sup>.

Los movimientos contestatarios surgidos como respuesta ante la crisis del paradigma neoliberal en unión a lo esgrimido en párrafos superiores le permiten al economista F. Block, afirmar evocando el pensamiento de K.Polanyi que este se anticipó a dicha problemática varias décadas atrás, dado que:

*“Este movimiento trasnacional es un indicador de la continua vitalidad y viabilidad de la visión de Polanyi. Para él el mayor defecto del liberalismo de mercado es que subordina los propósitos humanos a la lógica de un impersonal mecanismo de mercado. Sostiene en cambio que los seres humanos debemos usar los instrumentos de un gobierno democrático para controlar y dirigir la economía con el fin de satisfacer nuestras necesidades individuales y colectivas. Polanyi demuestra que la decisión de no aceptar este reto produjo enormes sufrimientos el siglo pasado. Su profecía para el nuevo no puede ser más clara...” (Block, 2003:41).*

La revaloración del pensamiento polanyiano también se justifica en la actualidad por motivos como los siguientes:

•en primer lugar, debido a los excesos económicos cometidos en el contexto de la globalización por parte de la ideología neoliberal, que en una lectura similar a la que hizo la sociedad liberal del siglo XIX ubica al mercado como el único eje articulador y de la convivencia económica, social, y política; esta situación ha propiciado una multiplicidad de fenómenos adversos al sano desarrollo de las naciones, esto es, narcotráfico, prostitución, pobreza, tráfico de armas y migración, todos ellos presentándose sin distinciones entre países desarrollados a una

3 Kari Polanyi se ha dedicado a recopilar la obra de su padre Karl Polanyi en unión con la economista Marguerit Mendell, dirigiendo entre las dos el Polanyi Institute of Political Economy se encuentra en la Concordia University, en Montreal, Québec y su dirección física electrónica se ubica en <http://artsandsocscience.concordia.ca/polanyi/>.



escala global sin precedentes (Fukuyama, 1995: 21) .

- en segundo lugar, se encuentran los problemas relativos a la sustentabilidad ecológica de esta etapa del desarrollo del sistema capitalista que amenaza, a raíz del calentamiento global y el acelerado agotamiento de los principales recursos naturales (agua, tierra, aire), con destruir por una parte al sistema capitalista en su conjunto y por la otra, atentando contra el bienestar y el desarrollo de las futuras generaciones de habitantes del planeta;
- en tercer sitio se encuentran los problemas reales y monetarios derivados de la reciente crisis financiera mundial, detonada por la especulación en el sector inmobiliario de la economía estadounidense que inmediatamente se difuminó a escala global contagiando a los mercados financieros globales y al comportamiento productivo de las principales potencias económicas del mundo (Reyes, 2010:19).

El economista norteamericano J. Stiglitz también opina en el prólogo que hace al libro de La gran transformación, que:

*“La obra clásica de Karl Polanyi describe la gran transformación de la civilización europea desde el mundo preindustrial hasta la era de la industrialización, así como los cambios de ideas, ideología y políticas sociales y económicas que la acompañaron. Debido a que la transformación de la civilización europeas análoga a la que enfrentan hoy los países en desarrollo en todo el mundo, a menudo parece que Polanyi hablase directamente de asuntos actuales. Sus argumentos y preocupaciones corresponden a los problemas planteados por los manifestantes que tomaron las calles en Seattle y Praga en 1999 y 2000 para oponerse a las instituciones financieras internacionales...” (Stiglitz, 2003:5).*

De nueva cuenta el economista F. Block afirma en relación al gobierno, que:

*“La visión de Polanyi depende de la expansión del papel del gobierno de manera tanto interna como externa: desafía la opinión hoy de moda de que más gobierno genera de modo inevitable tanto malos resultados económicos como un excesivo control estatal de la vida social. Para él, es indispensable un papel gubernamental sustancial para controlar las mercancías ficticias, por lo que no hay razón para tomar en serio el axioma liberal de mercado de que los gobiernos son ineficaces por definición. Pero también refuta la pretensión de que la expansión del gobierno adopta por fuerza una forma represiva. Polanyi sostiene en cambio que el transcurso de una economía de mercado puede ser el comienzo de una era de libertad sin precedentes. La libertad jurídica y real puede ampliarse y generalizarse más que nunca antes; la normatividad y el control pueden conseguir la libertad no solo para unos, sino para todos...” (Block, 2003: 39).*

Por su parte F. Álvarez afirma en la introducción a la edición española de “La Gran Transformación” escrita en 1989, que:

*“Los proyectos de creación de un espacio social europeo, los procesos de democratización que se están operando con altibajos del socialismo real, el empuje de los movimientos democráticos en países del tercer mundo, son algunos signos que nos ayudan a encarar el futuro y que contrastan con el auge del fundamentalismo religioso, las tramas negras de la corrupción, el esplendor del capitalismo especulativo y del narcisismo nómada...” (Álvarez, 1989:21).*

Con base en lo anterior R. Mac-Iver faculta a los seguidores de Polanyi a realizar esta tarea, porque en su opinión esta obra:

*“Está dirigida a todos los hombres inteligentes que quieran avanzar más allá de la fase presente de su educación social, para todos los hombres que quieran conocer la sociedad en que viven, la crisis que ha atravesado y las crisis que se nos presentan actualmente. Aquí puede percibir nuevos destellos de una fe más profunda. Aquí puede aprender a mirar*



*más allá de las alternativas inadecuadas que habitualmente se le ofrecen, el hasta aquí y no más allá del liberalismo, el todo o nada del colectivismo, la negación total del individualismo, porque todas ellas tienden a hacer de algún sistema económico el desideratum primordial, y solamente cuando descubrimos la primacía de la sociedad, la unidad coherente inclusiva de la interdependencia humana, podemos esperar sobrepasar las perplejidades y contradicciones de nuestro tiempo” (R.Mac-Iver,1992:14).*

Basándose en lo expuesto por R.Mac-Iver el economista F. Álvarez, opina alrededor de la obra de Polanyi, que:

*“La gran transformación sienta las bases de un proyecto socialista porque de los análisis realizados por K. Polanyi se desprende la necesidad de buscar nuevas maneras de vivir acordes con una sociedad cada vez mas libre, justa e igualitaria, en suma, con una sociedad democrática de economía planificada que defenderá conscientemente el objetivo de la supervivencia humana...” (Álvarez, 1989: 22).*

La revaloración de la obra de Polanyi no estaría completa si se deja fuera del análisis las críticas hechas por los representantes de las escuelas marxista y austriaca. En este sentido y con relación al marxismo, el enfoque de P. Anderson critica al institucionalismo de Polanyi evocando los planteamientos de Yergin y Stanislaw esgrimidos en su obra “The Commanding Heights”, en donde afirman que bajo el neoliberalismo no todo intervencionismo estatal es desaprobado ya que si la economía no funciona, entonces la intervención del gobierno en la economía se da través del ejército haciéndola converger con los intereses fundamentalistas del mercado (Anderson, 2000: 350). Asimismo existe otro enfoque de tipo neomarxista que afirma que el planteamiento de Polanyi debería refuncionalizarse incorporando la perspectiva de género, que quedó débilmente planteado en su libro La Gran Transformación ya que la mujer no ha tenido la misma relación frente al mercado que ha tenido el hombre (Benderías, 2004:85).

## Estructuración de la economía mixta mexicana en la industrialización sustitutiva de importaciones

La estrategia de desarrollo elegida por México al término del movimiento armado iniciado en 1910 fue el de un proyecto nacionalista basado en la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), enmarcando en un contexto internacional propicio para su adopción debido a múltiples factores; entre los más importantes, se encuentran las crisis financieras de primer tercio de siglo XX que derivaron en el crack bursátil de 1929 y en la recesión mundial que le siguió (1929-1933), la primera y segunda guerras mundiales que derivaron en la independencia de vastos territorios coloniales<sup>4</sup>, y el impulso hacia la industrialización de las economías en vías de desarrollo como fu el caso de América Latina.

La ISI representa un proyecto nacionalista de desarrollo pero este nunca fue de carácter autárquico ya que desde un principio estuvo abierto a integrarse a la economía internacional, mediante la adopción de acuerdos multilaterales siempre y cuando estos no atentaran contra las bases generales de su estrategia de desarrollo. Un ejemplo de esto último es la insistencia de México de formar parte de la Liga de las Naciones lo cual se logra hasta principios de los años treinta<sup>5</sup>, junto con el deseo manifiesto de formar parte desde el primer momento

---

4 Después de la segunda guerra mundial muchos territorios coloniales se independizaron de las potencias imperiales, como sucedió con importantes territorios del continente africano, del medio y lejano oriente (Asia).

5 México es aceptado como miembro de la Liga de las Naciones solo hasta el año de 1931 porque al formarse en 1918, a propuesta de los Estados Unidos México fue excluido de la misma (Tello, 2007: 137).





en que se funda la Organización de las Naciones Unidas<sup>6</sup>, así como su insistencia por crear una nueva arquitectura financiera internacional apoyando la creación de sus entidades ejecutoras multilaterales como el FMI y el BM-BIRF<sup>7</sup>.

## **Formación del sector paraestatal mexicano en la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (1917-1982)**

El proceso de industrialización de la economía mexicana ocurrido en el siglo pasado ha sido estudiado por diversos analistas, algunos de los cuales abordan su estudio desde la óptica de la formación de la economía mixta (Ayala, 2001: 13; Uvalle 1998: 24, Tello, 2007:302)<sup>8</sup>, y en particular, del rol que jugó en el proceso la creación del sector paraestatal<sup>9</sup> integrado por organismos descentralizados, empresas de participación estatal (sociedades nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito, instituciones nacionales de seguros) y fideicomisos<sup>10</sup>.

El anterior análisis los lleva afirmar que a través de factores como el gasto público (inversión en infraestructura y social), las políticas de precios y tarifas de bienes y servicios públicos y la participación de las empresas públicas el país gestó las condiciones para que la economía mexicana crecería durante más de cincuenta años a tasas del 6.5% promedio anual; este proceso abarca un periodo de tiempo muy largo, pudiéndose identificar dentro de él varias etapas, en las que el Estado mexicano asumió responsabilidades diferentes a las tradicionales de un Estado liberal con el concurso del sector paraestatal (Tello, 2007: 27); de esta manera, el análisis de la formación de la economía mixta mexicana se divide a través de la periodización que a continuación se detalla (Ayala 2005:418).

## **Orígenes y formación del sector paraestatal mexicano (1917-1954)**

El moderno Estado mexicano se funda en 1917 con el inicio de la década de los años veinte derivado de los acuerdos de las facciones clase-medieras que integraban al grupo triunfante revolucionario (los constitucionalistas) y surge como una institución nacionalista no radical pero autoritaria y por lo tanto antidemocrática. Esta condición sui-géneris del Estado Mexicano, se explica por el distanciamiento del grupo gobernante con las clases populares debido a los pactos establecidos con los grupos sociales contrarrevolucionarios para lo cual contó con el apoyo estadounidense (Ayala, 2001:79)<sup>11</sup>.

6 La ONU reconoce la necesidad de impulsar el desarrollo de las zonas más atrasadas del planeta, aspecto por lo cual se da a la tarea de crear diversas comisiones para cumplir con dicha labor; entre estas comisiones se encontraba, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

7 El patrón monetario de Bretton Woods surge de los acuerdos signados por los países asistentes en la Ciudad de New Hampshire en 1944, su creación formal se dio en 1946 con el objetivo principal de crear un nuevo orden monetario internacional que proporcionara la estabilidad necesaria para impulsar el crecimiento y el desarrollo sostenido de la economía mundial; la forma de hacerlo, sería a través de limitar la movilidad del capital internacional y mantener los tipos de cambio fijos de las monedas nacionales (Arias et al, 2010:137).

8 Existen desde el punto de vista teórico varias definiciones de economía mixta: una es la que aporta M. Kalecki que afirma que las economías de América Latina son mixtas porque su crecimiento no está determinada ni por la oferta ni por la demanda exclusiva, sino por ambos factores (Sosa, 2013: 81); otra más específica y con la que se coincide en esta investigación es la que afirma, que se trata de una formación en la que algunos medios de producción son de propiedad privada y otros de propiedad pública. Puede decirse que es una economía en la que la asignación de recursos y el nivel de actividad lo deciden los individuos, las empresas, las cooperativas, las corporaciones públicas y las autoridades que reaccionan crean o controlan las oportunidades de mercado. Se compone de tres sectores fundamentales: el sector público, el sector social y el sector privado, nacional y extranjero ([http://es.wikipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa\\_mixta](http://es.wikipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa_mixta)).

9 Se considera como empresas del sector paraestatal a una institución, organismo, centro, compañía, organización, asociación o agencia que coopera a los fines del Estado sin formar parte de la Administración Pública Centralizada. Es decir, sus propósitos y resultados políticos, sociales y económicos emanan de un ente que goza de mayor autonomía que la que tienen los órganos centralizados <http://es.wikipedia.org/wiki/Paraestatalidad>.

10 El profesor José Ayala explica la presencia de las empresas públicas en el capitalismo contemporáneo a partir de ciertas especificidades que las distinguen de las privadas, de esta manera expresa:

*"Las empresas públicas tienen características propias que las distinguen de la privada. En efecto, la empresa pública cubre simultáneamente la dimensión empresarial (de mercado) y la pública (fuera del mercado); de esta manera compite en el mercado, buscando obtener ganancias y, a la vez, cumpliendo con los objetivos sociales asignados por el Estado. Además su organización, marco institucional y legal es diverso. Por ejemplo, pueden ser empresas exclusivamente estatales, mixtas, de propiedad mayoritaria o minoritaria del gobierno, etc"* (Ayala, 2000: 416).

11 Las bases jurídico-constitucionales con que comenzó a operar el gobierno posrevolucionario de Obregón fueron las plasmadas en la Constitución de 1917, las cuales fueron muy claras en términos del mandato hacia los gobiernos posrevolucionarios, como se puede observar a



Los años que transcurren entre la promulgación de la nueva constitución y el año de 1920 en que llega el general Á. Obregón a la silla presidencial, fueron testigos de un escenario muy convulso desde el punto de vista político y social pero que vieron nacer al Nuevo Estado de la Revolución que surgió con dos elementos distintivos; esto es, su rectoría sobre el desarrollo económico y su relación política con la sociedad de masas que surgía (Ayala, 2001: 29)<sup>12</sup>.

Los principales objetivos del nuevo Estado se concentraron en reconstruir el país y pacificar las regiones que aún se hallaban en conflicto debido a que aún se seguían presentando revueltas importantes, como la de Agua Prieta; en este sentido, gobierno del presidente Álvaro Obregón se enfocó en la parte económica a trabajar en el desarrollo de la pequeña y mediana propiedad, aunque también alentó al sindicalismo permitiendo la creación de la Confederación General de Trabajadores (CGT) aliándose, . incluso, con la Confederación Regional Obrera Mexicana CROM. Asimismo, decretó la devolución de los bancos incautados en tiempos de la revolución y alentó el regreso de los exiliados políticos de los regímenes anteriores (García-Diego, 2008: 255-258).

Las decisiones tomadas en los aspectos político-económicos en la primera etapa del régimen, derivaron en la recuperación de la agricultura, la minería, los ferrocarriles y en una mayor vinculación con la economía estadounidense que por esos años comenzaba su ciclo de bonanza que la llevaba a demandar cantidades crecientes de petróleo mexicano y de otras materias primas, en una relación siempre difícil que se complejizaba aún más debido a los constantes levantamientos militares por motivos sucesorios.

El régimen del presidente Plutarco Elias Calles, heredó de su antecesor una compleja realidad política, comenzándose a distinguir por su inusitada actividad en materia de creación de instituciones, las cuales tuvieron como principal objetivo ordenar el proceso de transformación posrevolucionaria y promulgar normas que permitieron la creación de comisiones nacionales, como las agraria, bancaria, de caminos y de irrigación e instituciones de carácter financiero como el Banco de México y el de Crédito Agrícola.

Durante este tiempo las gestiones se concentraron en dotar al gobierno federal de mayores recursos fiscales mediante el establecimiento de un sistema impositivo más eficiente, optimizando el uso de divisas petroleras y el impulsó a la mediana propiedad. Sin embargo, bajo este régimen no se incitó en demasía el reparto agrario, en lugar de ello se concentró en impulsar la colaboración entre centrales sindicales y la despolitización del ejército, además de que confrontó a la alta jerarquía católica lo que derivó en el conflicto conocido como guerra cristera (1926-1929); de esta manera, un problema central en las etapas iniciales del régimen emanado de la Revolución Mexicana fue la sucesión presidencial, resolviéndose finalmente en el año de 1929 con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR-PRM-PRI) que fue ideado como una institución política que aglutinara, organizara y disciplinara a los grupos de ex-revolucionarios, lo que se dio mediante la reglamentación de los procesos de selección de candidatos a puestos de elección popular; aunque siguió teniendo una presencia predominante en el escenario político nacional valiéndole el mote de figura máxima y a su régimen político se le consideró como el "Maximato" prolongándose hasta 1934 con el arribo del general Cárdenas (García-Diego, 2008: 255-261).

---

continuación:

*Mientras que el proyecto de Carranza proponía un ejecutivo fuerte, pero con un Estado liberal, la resultante, la Constitución de 1917, también previó un Estado fuerte pero intervencionista, que incluyera los derechos de los trabajadores los repartos de tierra y que garantizase la explotación nacional de los recursos naturales" (Ayala, 2001:79).*

12 En términos del impacto en la sociedad mexicana que tuvo la Revolución Mexicana en el corto plazo, puede afirmarse: "...que en el corto plazo más que modificar el aparato productivo o las formas de propiedad, la revolución significó un rompimiento de los hábitos, leyes y tradiciones que había estructurado a la sociedad mexicana hasta entonces, y pudo, por lo tanto, abrir paso a las tareas inmediatas de reconstrucción y más tarde transformación del país" (Ayala, 29: 2001).



A partir de lo anterior, es que el país inició una nueva etapa caracterizada por el impulso al crecimiento y el desarrollo económico, aunque sustentados en un complejo entramado de instituciones públicas, que con su presencia fueron moldeando paulatinamente a la economía mixta mexicana, debido a que en el periodo de 1920 a 1934 se crearon 15 entidades paraestatales (Bautista, 1996: 103; Ayala, 62: 201; Vidal, 96-97: 2001). Asimismo, mientras internamente el país transitaba hacia estadios de desarrollo más civilistas, sustentados en múltiples instituciones de carácter público, en el frente externo se asistía al término de una importante época de auge económico inusitado, conocida como la fabulosa década de los años veinte.

Efectivamente a fines de los años veinte comenzaron a aparecer los nubarrones en el horizonte, derivado de la crisis bursátil y financiera de 1929 que sumergió a la economía norteamericana, principal socia de la mexicana, y la del mundo entero; en una de las más profundas recesiones de la historia económica contemporánea; recuperándose solo con el inicio de la segunda guerra mundial y sobre todo al término de dicha conflagración de carácter mundial. Desde tiempos anteriores, a la crisis financiera de 1929 y hasta principios de los años ochenta la participación del Estado en la economía mexicana comenzó a incrementarse significativamente; este proceso no solo se presentó en México sino que lo compartirían la mayoría de los países latinoamericanos (Vidal 96; 2001) y del tercer mundo

Con base en lo anterior la política oficial a nivel mundial estuvo caracterizado por la capacidad del Estado para actuar como estímulo principal de desarrollo económico y para corregir los defectos del mercado que se debían a factores como: insuficiencia de la mano invisible para ofrecer estabilidad y crecimiento económico; el estado de atraso y subdesarrollo en que se encontraban los sectores privados autóctonos y los mercados de capitales; desconfianza del sector privado, derivado de los efectos de la crisis de 1929, y el miedo al poder de las empresas transnacionales y su identificación con el pasado colonial (Bautista, 1996: 103).

La conjunción de los factores mencionados convencieron a la mayoría de los países de que solamente los gobiernos tenían los recursos suficientes para vencer los obstáculos al desarrollo y emprender la vía al crecimiento económico a través de construir la infraestructura básica e invertir directamente en actividades productivas y distributivas a través de empresas de propiedad estatal que influían en las decisiones de inversión y de producción del sector privado; de esta manera, un elemento central fue la creación de instituciones financieras para el desarrollo, que fueron concebidas para apoyar las decisiones de inversiones de las empresas privadas de los sectores industrial, agrario y de servicios.

Los gobiernos posrevolucionarios se preocuparon por consolidar el ejercicio efectivo de la soberanía nacional y el poder sobre el ámbito interno, haciendo del Estado un actor comprometido con el desarrollo económico y social; en este sentido la creación de empresas paraestatales se concentró en determinados sectores (ver el cuadro No.2.1), destacando en particular la creación de empresas en las áreas industrial, de infraestructura y de servicios, y en mucha menor medida en los sectores primario y comercial <sup>13</sup>.

---

13 Las empresas y organismos públicos más representativas de estos años fueron instituciones como la Comisión Nacional de Fuerza Motriz (1923) y el Código Nacional Eléctrico (1926) el Banco de México (1925), la Comisión Nacional de Caminos (1925), la Dirección de Pensiones Civiles para el Retiro (1925), La Comisión de Aranceles (1925), el Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926), el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933), Nacional Financiera (1934),Petróleos de México, S.A (1934). Asimismo, se reorganizó el servicio general de Telégrafos Nacionales, se creó el Departamento de Aeronáutica Civil, se organizó el Servicio Postal Aéreo Nacional, mientras que en 1929 se promulga la Ley del Instituto Mexicano Seguro Social, se le otorgó la autonomía a la Universidad Nacional de México y se funda el Partido Nacional Revolucionario (PNR), entre otras entidades públicas que también se crearon durante ese tiempo (Tello, 2007: 107; Ayala 2005: 418).



## Cuadro 2.1

Sector productivo	No de empresas paraestatales (1920-1934)
Primario	1
Industria	6
Comercio	1
Infraestructura	5
Servicios	2

Fuente: elaboración propia con base en Ayala, J. Estado y Desarrollo, p. 62, 2001.

El sexenio comprendido entre 1934 y 1940 es importante, ya que durante esta etapa el Estado consolida su presencia hegemónica en la sociedad mexicana, a partir de ciertas decisiones que atañen a los ámbitos internos y externos a la nación; en efecto en el ámbito interno y en materia social se avanza en términos del reparto agrario (se reparten las productivas tierras de la región de la laguna), el pleno reconocimiento a los sindicatos (se generalizan las centrales obreras y campesinos) y en el impulso a la educación básica y superior (se crea el IPN).

En lo que respecta al frente externo el país ejerce su soberanía durante esta etapa a partir de dos hechos trascendentes: el primero se dio con el decreto de la nacionalización del petróleo y de las 17 compañías extranjeras que lo explotaban y el segundo se dio con el abierto rechazo a los totalitarismos en Europa (apoyo bélico a los nacionalistas en Abisinia en contra de la Invasión por parte de la Italia de Mussolini (reconocimiento oficial a los republicanos españoles en contra de Franco y rechazo a la anexión de Austria por parte de la Alemania de Hitler) que concluye con la aceptación del exilio español y de refugiados de origen Israelí que huían de la persecución nazi en Europa, entre otros importantes actos que se dieron durante esta etapa.

Por su parte el sexenio del general Cárdenas fue particularmente activo en lo que atañe a la intervención del Estado en la economía, ya que por primera vez se haría con base en una estrategia general a la que se le denominó Plan Quinquenal de Desarrollo y en el cual enmarcarían todas las acciones a realizar por parte del gobierno, manifestándose por principio por recuperar para la nación el control de los recursos naturales estratégicos como lo ejemplifica la creación en 1936 de la Comisión Federal de Electricidad, la Nacionalización de los ferrocarriles mexicanos particular y finalmente la nacionalización del petróleo.

La presencia de la empresa pública durante el cardenismo se fortalece (ver cuadro No. 2.2) en los sectores industrial, primario y de servicios, mientras que en menor medida se crean empresas en los sectores servicios e infraestructura<sup>14</sup>

14 Las empresas y organismos públicos que en estos años se crearon fueron de carácter financiero y de impulso a las actividades productivas, entre las principales se encuentran el Banco Nacional de Crédito Ejidal (1936), la Comisión Federal de Electricidad (1936), el IPN (1936), Almacenes Nacionales de Depósito (1936), el Ejidal El Banco Nacional de Comercio Exterior (1936), el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial (1936), el Banco Obrero (1937) y Petróleos Mexicanos (1938), entre otros importantes organismos gubernamentales; de esta manera al fin del periodo en el país existen 40 empresas paraestatales (Ayala, 2005: 418).



## Cuadro 2.2

Sector productivo	No de empresas paraestatales (1935-1940)
Primario	3
Industria	11
Comercio	3
Infraestructura	2
Servicios	2

Fuente: elaboración propia con base en Ayala, J. Estado y Desarrollo, p. 62, 2001.

La etapa que transcurre entre las administraciones de los presidentes que le sucedieron al general Lázaro Cárdenas (Manuel Ávila Camacho y Miguel Alemán) es importante, debido a que durante este tiempo el Estado mexicano consolidó su presencia a nivel interno en lo social, mediante la creación de instituciones como el IMSS y la Secretaría de Salud, y en lo económico a través del impulso que le dio a la sustitución de importaciones de manufacturas y de insumos intermedios en sectores como la siderurgia, la química y la petroquímica (Ayala, 2005: 418).

Asimismo, en el plano internacional el país avanzaba también en términos de su reconocimiento por parte de la comunidad internacional, constatándose esto en función de su participación en determinadas coyunturas internacionales como el apoyar y apoyar a los aliados en la segunda guerra mundial, valiéndole ser reconocido nuevamente como sujeto de crédito internacional y formar parte de los países miembros de la ONU. Asimismo, durante este periodo la presencia de empresas públicas (ver cuadro No. 2.3) se fortaleció en sectores como el industrial (38), primario (17), de servicios (33) y en menor medida se crearon empresas en los sectores comercial (6) y de infraestructura (14)<sup>15</sup>.

15 Las entidades paraestatales que se crearon durante este periodo se ubicaron fundamentalmente en los sectores financiero, industrial-manufacturero y de la salud; algunos de estos organismos fueron el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, el Hospital Infantil de México, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Instituto Nacional de Cardiología, Guanos y Fertilizantes de México, Altos Hornos de México, Ayotla Textil, el Banco Nacional Monte de Piedad, Industria Petroquímica Nacional, Diesel Nacional, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril; de esta manera al final del periodo se contaba con 259 empresas paraestatales en el país (Ayala, 2005: 418).



### Cuadro 2.3

Sector productivo	No.de empresas paraestatales (1941-1954)
Primario	17
Industria	38
Comercio	6
Infraestructura	14
Servicios	33

Fuente: elaboración propia con base en Ayala, J. Estado y Desarrollo, p. 62, 2001.

## Consolidación y diversificación del sector paraestatal mexicano (1954-1970)

La etapa conocida como de el desarrollo estabilizador abarca las administraciones presidenciales de los presidentes A. Ruiz Cortínez, A. López Mateos y G. Díaz Ordaz respectivamente, su análisis es importante porque en este periodo el sistema político mexicano cosecha triunfos en los ámbitos interno y externo. En el frente interno, la maquinaria corporativista dirigida por el Partido Revolucionario Institucional, garantiza la continuidad y estabilidad del régimen político<sup>16</sup>. y del sector rural, (movimiento campesino liderado por Rubén Jaramillo y Genaro Vázquez)<sup>17</sup>.que derivaron en los lamentables acontecimientos de carácter estudiantil del año de 1968<sup>18</sup>.

En el ámbito externo, durante este tiempo el reconocimiento del régimen político mexicano llegó a su cúspide, a grado tal que se le consideró por parte de la comunidad económica internacional como el “Milagro Mexicano”; en este sentido, algunos sucesos confirman esta condición como lo fue el hecho de que no hubiera una respuesta internacional contraria a la nacionalización del sector eléctrico y el que México fuera escogido por parte del Comité Olímpico Internacional y de la Federación Internacional de Futbol como sede para organizar los juegos olímpicos de 1968 y el Mundial de Futbol en 1970 respectivamente.

En la parte económica el Estado mexicano siguió avanzando en términos de consolidar su papel como rector del proceso económico, fomentando la industrialización a través de completar las cadenas productivas, las

16 A mediados de los años sesenta del siglo pasado comienzan a proliferar las manifestaciones de descontento contra el régimen político por parte de miembros de las clases medias; este fue el caso de los médicos residentes del hospital 20 de Noviembre del ISSSTE, que en 1964 se manifestaron contra el gobierno federal exigiendo el pago de aguinaldos retrasados, siendo despedidos por este hecho 206 de ellos; el movimiento magisterial en la década de los sesenta fue particularmente activo en términos de sus protestas, aunque sus primeras manifestaciones se dieron a mediados de la década anterior y fueron dirigidas por su líder Othón Salazar, aunque las protestas más importantes se darían por parte del magisterio y los estudiantes universitarios, como fue el caso de las universidades de Michoacán en 1966, de Sonora en 1967 y las de las universidades de Chihuahua, Yucatán, Durango, Guerrero, Tabasco, Nuevo León y Ciudad Juárez, siendo todas ellas reprimidas por los gobiernos federal y de los estados que las alojaban, sucediendo lo mismo con la UNAM en el año de 1968.

17 Rubén Jaramillo fue un líder campesino que peleó al lado de E. Zapata reivindicando siempre las causas campesinas, hasta que perdió la vida al lado de su familia en 1962 a manos de un grupo de policías judiciales y militares.

18 En 1965 se da el asalto al cuartel de Madera en la ciudad del mismo nombre en el estado de Chihuahua y fue considerado como la primera acción de insurrección de importancia de la guerrilla contemporánea en México, llevándose a cabo el 23 de septiembre de 1965; esta fecha es elegida como denominativo por parte de los integrantes de la Liga Comunista 23 de septiembre, nombrándose así en remembranza de los rebeldes caídos en dicho ataque.



redes de comercialización de productos de consumo popular, así como el fortalecimiento de la clase media a través del incremento de los salarios reales (Ayala, 2005: 419); en este sentido, la presencia de las empresas públicas se fortaleció durante este periodo (ver cuadro No.2.4) en las áreas industrial, de servicios, de infraestructura, del sector primario y en menor medida del sector comercio<sup>19</sup>

**Cuadro 2.4**

Sector	No. de empresas paraestatales creadas (1955-1970).
Primario	25
Industria	45
Comercio	5
Infraestructura	25
Servicios	28

Fuente: elaboración propia con base en Ayala, J. Estado y Desarrollo, p. 62. 2001.

**Crecimiento desbordado, ordenamiento institucional y colapso del sector paraestatal mexicano (1970-1982)**

El periodo de tiempo comprendido entre los años de 1970 y 1982 incluye las administraciones de los presidentes L. Echeverría Álvarez (Desarrollo Compartido) y J. López Portillo (Alianza para el Progreso), que se caracterizaron por tratar de corregir los desequilibrios sociales, políticos y económicos gestados en la etapa del Desarrollo Estabilizador propiciados por la contención presupuestal de su política económica. Sin embargo, la caótica coyuntura internacional generada por la quiebra del patrón monetario internacional en unión con la inflación galopante generada por los problemas de liquidez y el incremento de las tasas de interés internacionales, se combinaron con problemas internos derivados de la confrontación entre el gobierno y los empresarios que sistemáticamente se negaban a pagar impuestos.

Aunado a lo anterior, el gobierno federal seguía siendo fuertemente cuestionado por segmentos clase-medieros y populares en donde incluso algunos de sus miembros, nutrieron las filas de la guerrilla urbana y rural que durante este tiempo irrumpió en la mayor parte del país; esta situación aunada al incremento de las dificultades económicas que se generalizaron durante este tiempo, gestaron desequilibrios macroeconómicos que derivaron en

<sup>19</sup> Las empresas paraestatales más importantes que durante este periodo se crearon, se ubican en múltiples sectores, entre las más importantes sobresalen el Instituto Mexicano del Café, el ISSSTE, el Consejo Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), la Comisión nacional de Fruticultura, el Instituto Mexicano del Petróleo, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Financiera Nacional Azucarera, El Sistema de Transporte Colectivo Metro, Siderúrgica Lázaro Cárdenas las Truchas, Compañía Minera de Cananea, Avíos de Acero, Minerales Monclova, Hules de México; de esta manera al final del periodo se contaba ya 491 empresas paraestatales (Ayala, 2005: 419).





devaluaciones del tipo de cambio, los cuales motivaron la firma de la primer Carta de Intención que México signó con el FMI en 1976<sup>20</sup>.

En materia de la justicia social bajo la administración del Presidente Luis Echeverría se atacaron los problemas de concentración del ingreso gestados en la etapa anterior, derivado de sus políticas económicas astringentes en materia fiscal y monetaria, los gestados por la expansión y diversificación acelerada del sector paraestatal en años anteriores, así como los provenientes de las demandas de la clase media; la forma de encarar esta tarea, fue a través de diversas medidas, destacando en particular las siguientes:

- en el plano de la desigualdad y combate a la pobreza se impulsó por principio una ambiciosa reforma tributaria la cual desafortunadamente, ante la negativa empresarial por contribuir tributariamente, quedó únicamente en adecuaciones fiscales, lo que motivó al gobierno a incurrir en abultados déficits fiscales y acudir sin la experiencia necesaria al exterior en busca del financiamiento que requería su programa de gobierno;
- las demandas de la clase media se atendieron por varios frentes como el de la protección al consumidor con la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) o el educativo en donde se da pie a la creación de nuevas universidades e institutos tecnológicos, además de ambiciosos programas de incorporación masiva de jóvenes universitarios en las labores de gobierno y de gestión de las empresas públicas;
- en lo que respecta al sector paraestatal lo que se buscó más que crecer, fue ordenar y racionalizar su presencia en los sectores productivos en los que participaba; de esta manera su actuación fue más estratégica, aunque efectivamente se siguieron creando empresas y fideicomisos para impulsar actividades consideradas como estratégicas por el gobierno federal. Esta nueva presencia se dio bajo nuevas formas de intervención siendo este el caso de los fideicomisos y del rescate masivo de empresas privadas que se hizo bajo el argumento de proteger la planta productiva nacional, el empleo e ingreso de las clases populares.

Como se mencionó en el párrafo superior durante esta la presencia de las empresas públicas se vio fortalecida con la creación de nuevas entidades y organismos públicos (ver cuadro No.2.5), que se ubicaron en sectores como el industrial, infraestructura, servicios, el primario y comercio.

### **Cuadro 2.5**

<b>Sector productivo</b>	<b>No de Empresas paraestatales (1971-1975)</b>
<b>Primario</b>	34
<b>Industria</b>	81
<b>Comercio</b>	14
<b>Infraestructura</b>	63
<b>Servicios</b>	40

Fuente: elaboración propia con base en Ayala, J. Estado y Desarrollo, p. 62.



20 La firma en 1976 de la primera carta de intención con el FMI fue signada por la contraparte Mexicana por Pedro Aspe y Carlos Salinas que laboraban como funcionarios públicos de rango medio en la SHCP.



Algunas empresas nuevas de esta etapa fueron el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, el Instituto Nacional de Comercio Exterior, el Consejo Nacional de Fomento Educativo, Productos Pesqueros Mexicanos, el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores, el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Comisión Nacional del Cacao, el Instituto Mexicano del Café, el Instituto de Estudios del Trabajo, la Comisión Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, la Comisión Nacional de Zonas Áridas, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y la Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón, entre otros importantes organismos; de esta manera, al término de la etapa del Desarrollo Compartido, el número de organismos y empresas públicas ascendió a 755 unidades (Ayala, 2005: 419).

La administración del presidente J. López Portillo, que sucedió a la del Presidente Luis Echeverría, inició con severas restricciones de carácter presupuestal y con una importante crisis de legitimidad, debido a la falta de contrincante a la presidencia de la República en las elecciones de julio de 1976. Esta situación derivó en una profunda reforma electoral en el año de 1977<sup>21</sup>, que le permitió participar por primera vez en las elecciones federales de medio término a los partidos radicales de izquierda (Partido Comunista Mexicano) y de derecha (Partido Demócrata Mexicano).

En materia de intervención económica el régimen de J. López-Portillo se guió a partir de un nuevo diseño institucional aplicable a la administración pública, el cual incluyó la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la promulgación del Plan Nacional Industrial 1977-1979 y del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, mientras tanto a fines del año 1977 el régimen del Presidente López Portillo comenzó a recibir recursos provenientes del exterior por concepto de la exportación de hidrocarburos, lo que implicó que éste se negara a cumplir con lo estipulado en materia de restricción presupuestaria, derivado de los acuerdos signados en la Carta de Intención firmada ante el FMI en 1976. En lugar de ello, el gobierno se embarcó en una nueva estrategia de desarrollo industrial basada en el impulso a los sectores de la petroquímica básica y secundaria.

La dinámica actividad de este régimen en materia de empresa pública implicó la creación de 400 nuevas empresas con lo que para fines de 1982 el sector paraestatal (Ver cuadro No.2.6), se integraba por 1,155 entidades, esto es, un crecimiento de más del 50% en relación con el número existente al término de la administración inmediata anterior.



---

21 A la reforma electoral del año de 1977 se le conoce como la Ley LOPPE (Ley de Organización de los Procesos Político- Electorales impulsada por el entonces Secretario de Gobernación Lic. Jesús Reyes Heróles.

## Cuadro 2.5

Evolución de las entidades paraestatales en México. (1970-1982)									
Entidades paraestatales	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1980	1982
<b>Organismos descentralizados</b>	45	54	61	63	65	117	176	127	103
<b>Empresas de participación estatal mayoritaria</b>	39	148	176	229	282	323	403	518	754
<b>Empresas de participación estatal minoritaria</b>	-	27	24	28	36	41	55	63	75
<b>Fideicomisos públicos</b>	-	48	167	383	387	325	211	195	223
<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>277</b>	<b>428</b>	<b>703</b>	<b>770</b>	<b>806</b>	<b>845</b>	<b>903</b>	<b>1155</b>

Fuente: cuadro tomado de Jaime Bautista, 1995, p-118.

Algunas de las principales empresas que en esta administración se crearon fueron las Juntas Federales de Mejoras Materiales, la Comisión Federal para la Construcción de Escuelas Primarias, IMSS-Coplamar-Solidaridad, las instituciones bancarias que pasaron a manos del gobierno federal, y muchas otras empresas que se ubicaban en los sectores de la petroquímica, básica y secundaria, entre otras muchas empresas diseminadas en múltiples sectores que fueron creadas en este periodo sumando en total la cantidad de 1,155 empresas paraestatales al término de este importante periodo en la vida económica de México.

## Fundamentos institucionales de la política de apertura

La estrategia de desarrollo económico que actualmente se vive en México tiene sus inicios en 1983, en el contexto de las políticas de ajuste macroeconómico y de cambio estructural llevadas a cabo a partir de ese año y es heredera de una compleja red de instituciones y organismos administrativos formados al amparo de la estrategia sustitutiva de importaciones que dio pie a la formación de economía mixta mexicana. Sin embargo esta, herencia institucional ha cambiado de manera acelerada en estos últimos años con motivo de la estrategia de apertura económica, así como por compromisos económicos internacionales asumidos por las autoridades federales mexicanas. Los compromisos signados por las autoridades federales mexicanas durante estos años fueron las cartas de intención del Fondo Monetario Internacional, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como el Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea, entre otros.



La estructura institucional-administrativa que sustenta al actual modelo de apertura económica constantemente reformada, ha estado sometida a múltiples reformas, las cuales sin embargo no han sido un factor que contribuya decididamente al impulso del crecimiento económico, como sí lo hizo la estrategia de desarrollo que le antecedió; este resultado se explica por el enfoque institucional asumido por parte de las autoridades mexicanas y de sus élites, que han ubicado al mercado como el eje articulador de la realidad en que se mueve la sociedad mexicana en lugar de que sean las instituciones jurídicas las que normen y dirijan el proceso de desarrollo socioeconómico del país.

## **Constitución, Derecho Económico y Estado mexicano.**

La participación del Estado en la economía no puede ser discrecional y debe delimitarse sobre bases que busquen el interés general y el desarrollo nacional; en el caso de México esta delimitación se encuentra contenida en el llamado capítulo económico de la Constitución Política Mexicana<sup>22</sup> y se inscribe en uno de los ramales del derecho conocido como derecho económico que se desarrolla en el contexto del orden público económico, dotándolo de un perfil jurídico vinculado al derecho constitucional y administrativo que en el actual contexto globalizador se engarza con el derecho internacional público (Witker, 2011:26)<sup>23</sup>

## **Acerca del capítulo económico de la Constitución Mexicana**

La Constitución Política de México contiene una serie de artículos que son considerados como su capítulo económico o su parte programática, que además de institucionalizar dicha participación la delimitan, concretizando en ellos una larga tradición que caracterizó en este sentido al Estado mexicano en materia de intervención económica; en este sentido, Ibarra menciona en un interesante artículo que:

*“La propia Constitución perfiló un régimen presidencial fuerte, capaz de hacer valer las garantías individuales, políticas y sociales e imponer a la propiedad privada las modalidades dictadas por el interés público. Los artículos 25-26 –paradoja e irónicamente resultado de enmiendas de 1983- parecen ser la acumulación de una tendencia constitucional de más de sesenta años. Ahí se consagra la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, el fortalecimiento de la soberanía, la democracia, el empleo y el crecimiento productivo. Al propio tiempo, se formaliza constitucionalmente un sistema de planeación democrática con mecanismos de participación y consulta popular en el diseño, control y evaluación de políticas y programas, centralizando que se regatean a las entidades federativas” cita tomada de Ibarra, 2004: 275 en Muñoz, 2010:220).*

Existe un consenso casi absoluto entre los juristas sobre los artículos constitucionales que integran a su capítulo económico (25º, 26º, 27º y el 28º constitucional) (Gil y Fernández, 1991; Patiño, 2011; Ayala: 2005; Valadés, 2006; Ibarra, 2004; Serra, 2010; Muñoz, 2010), aunque existen juristas que sostienen lo contrario cuando al negar su existencia afirman que:

*“La responsabilidad de la rectoría del desarrollo nacional por el Estado mexicano es una figura jurídica, de gran impacto económico que se incorpora en la Constitución mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.*

*En, efecto, a consecuencia de esta reforma constitucional se modificaron integralmente los textos de los artículos 25 y 26 de la Constitución (su contenido original pasó a formar parte del 16, párrafos tercero y cuarto), además se introdujeron reformas importantes en los Artículos 27, 28 y 73. De esta manera se integró lo que algunos designan como el “capítulo*

22 Para un tratamiento completo sobre estos temas puede consultarse el artículo “Derecho, Constitución e Instituciones” (Ibarra, 2004: 269).

23 El jurista Vélez, afirma que a fines de los ochentas en México existían alrededor de 300,000 leyes, códigos, reglamentos, estatutos, decretos, preceptos, bandos, ordenamientos y edictos (Vélez, 1991: 36).



*económico de la Constitución, aunque en estricto sentido, como ya se señaló, dicho capítulo no existe como tal. No obstante, es preciso reconocer que en estos preceptos se encuentran, efectivamente los conceptos paradigmáticos que definen y regulan la actividad económica en nuestro país” (Patiño, 2010: 220).*

Existen quienes en una lectura más amplia de las facultades en materia económica de los poderes federales incorporan a los artículos del capítulo económico los artículos 89 y 134 constitucionales que corresponden al poder ejecutivo federal y lo mismo se hace con el 73 constitucional (Patiño, 2010:220), que contempla a las facultades que le corresponden al legislativo en esta materia (Witker, 2011: 84). Otros analistas incorporan por su parte a los artículos 3, 5, 11, 74, y 131 constitucional (Serra, 2010: 260) otros al 134 constitucional (Patiño, 2010:108) quienes consideran al 31, 89, 115, 117 y 118 constitucional (Muñoz, 2010: 123) y finalmente los que consideran, además de los anteriores al 76º, 123º y el 133º constitucionales (González, 2002:82).

La diversidad de perspectivas sobre las facultades constitucionales en materia económica que tiene el Estado mexicano, indican que jurídicamente este tema no ha sido suficientemente estudiado (Ríos, 2009: 11) por lo que para subsanar dicha deficiencia la ciencia jurídica ha desarrollado al menos tres enfoques que en materia económica profundizan en el estudio del texto constitucional sus leyes secundarias y reglamentarias, los cuales son conocidos como:

- nuevo derecho económico (Witker, 2012)
- derecho administrativo económico (Serra, 2010).
- derecho constitucional económico (Carbonell, 2006).

El enfoque jurídico que en este capítulo se asume como válido es el identificado con el nuevo derecho económico que amplía al capítulo económico de la constitución, sistematizándolos por áreas de la siguiente forma:

- la rectoría económica del Estado que considera a los artículos constitucionales 25, 26, y 27;
- los relacionados con la economía mixta que contempla a los artículos 5, 11, 16, 25, y 28 constitucional;
- el relacionado con la planeación democrática contemplada en el 26 constitucional (Witker, 2012:82).

## ***Estructura jurídico-económica del Estado mexicano***<sup>24</sup>

Los artículos constitucionales que confieren al Estado mexicano la facultad de regir al sistema económico en su conjunto, son los contenidos en el llamado capítulo económico, integrado por los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucional que individualmente sostienen lo siguiente:

- el Art. 25 establece que le corresponderá al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca a la soberanía de la nación y su régimen democrático, mediante el crecimiento económico, el empleo, justa y equitativa distribución del ingreso y la riqueza;
- el 26 estipula que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación;
- el 27 constitucional define a las tres formas de propiedad que rigen en la economía mexicana (pública, social y privada) y donde se reafirma la propiedad pública de los minerales e hidrocarburos existentes en el suelo que



comprende el territorio nacional y la plataforma marítima continental.

•el 28 constitucional establece las condiciones para la regulación de los monopolios económicos y las facultades en materia de emisión monetaria del Banco de México.

### **Estructura gubernamental-administrativa vinculada al ámbito del poder ejecutivo**

El marco institucional es soportado a nivel de los tres poderes de la Unión por una infraestructura administrativa encargada de cumplimentar la normatividad constitucional, que es tipificada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del Congreso de la Unión y del Poder Judicial de la Federación respectivamente; en este sentido, a través del cuadro No. 3.1 se observa, el reparto del poder político nacional entre los distintos los poderes de la Unión<sup>25</sup>.

**Cuadro 3.1**



Si un país se muestra capaz de expandir la demanda hasta alcanzar la capacidad productiva existente, sin la irrupción de dificultades en la balanza de pagos, es posible que la presión de la demanda sobre la capacidad haga crecer la tasa de expansión de esta última al incentivar la inversión, el progreso tecnológico y la productividad [McCombie y Thirlwall, 1994].

Durante varias décadas una de las principales preocupaciones de la ciencia económica ha sido la explicación de los determinantes del crecimiento económico. La brecha de desarrollo entre las distintas economías es fruto de las diferencias en los ingresos per cápita, es decir, de un hecho estilizado consustancial a la economía mundial moderna: el crecimiento diferencial [Perrotini 2003]. La teoría económica enfoca este problema desde dos direcciones: la teoría neoclásica postula la perspectiva de la oferta, mientras que en el enfoque poskeynesiano se privilegia el papel de la demanda.

La estructura gubernamental-administrativa en el marco del poder federal se replica de la misma manera en los ámbitos estatal y municipal, de esa manera el análisis se concentrará en el poderes ejecutivo de cada nivel de gobierno por ser ellos la principal instancia encargada de procesar las demandas de la población en materia de desarrollo económico de un país; en este sentido y particularizando el análisis por niveles de gobierno,



25 Desde 1997 el Departamento del Distrito Federal dejó dicha condición transformándose en la figura política conocida como el Gobierno del Distrito Federal.

puede afirmarse que la mayoría de las responsabilidades en materia de conducción económica recaen en el Poder Ejecutivo de la Federación, y dentro del él en la presidencia de la República, ya que es el encargado de implementar la estrategia económica de los distintos gobiernos. En turno y particularizando el análisis por niveles de gobierno, puede afirmarse que la mayoría de las responsabilidades en materia de conducción económica recaen en el Poder Ejecutivo de la Federación, y dentro del él en la presidencia de la República, ya que es el encargado de implementar la estrategia económica de los distintos gobiernos en turno<sup>26</sup>.

Las funciones se desahogan por medio de dependencias gubernamentales denominadas para fines administrativos como Secretarías de Estado y órganos autónomos y empresas de participación estatal, algunos de los cuales, para el caso del Poder Ejecutivo de la Federación, relativo a la última administración federal pueden observarse en el cuadro No.3.2 que a continuación se muestra.

## Cuadro 3.2

### Entidades del Gobierno Federal



Fuente: logotipos tomados de los sitios Web

Las secretarías de Estado que integran a la APF se distinguen según su rango de importancias en Secretarías cabeza de sector y secretarías normales, es así que en la parte económica existen algunas que en términos del desarrollo económico, resultan particularmente importantes por la función estratégica que cumplen en el proceso económico, siendo este el caso de las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Economía (SE), Comunicaciones y Transportes (SCyT), Semarnap, Sagarpa y organismos autónomos como el Banco de México (Banxico).

La condición institucional que guardan dichas dependencias y organismos, su forma de funcionamiento, los recursos que utilizan y la transparencia en el uso de los mismos, es algo insoslayable para determinar su aporte en<sup>27</sup>:

- aspectos de forma que valen 20 puntos y donde se recoge información sobre si la dependencia cuenta con

26 Si bien es cierto que la responsabilidad en materia de conducción económica recae fundamentalmente en el Poder Ejecutivo de la Federación a través de las Secretarías de Estado los otros poderes de la Unión, esto es el Legislativo y el Judicial, complementan dicha labor de manera nada despreciable. Sin embargo, una descripción pormenorizada de dichas funciones escapa a los alcances de la presente investigación, aunque en descargo de dicha consideración en el anexo III se presenta una somera descripción de dichas funciones.

27 Existen organismos civiles o privados como el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) que dedican parte de sus recursos e investigaciones para conocer y evaluar al funcionamiento de la administración pública federal, conociéndose también como contraloría social (Ayala, 2005: 350).



información de seguimiento al Programa Sectorial en su página virtual, valiendo 10 puntos, es decir el 50%, mientras que si reporta los avances en el mismo formato en que publicó las metas esto vale 10 puntos, es decir el 50% restante de la calificación correspondiente a este rubro;

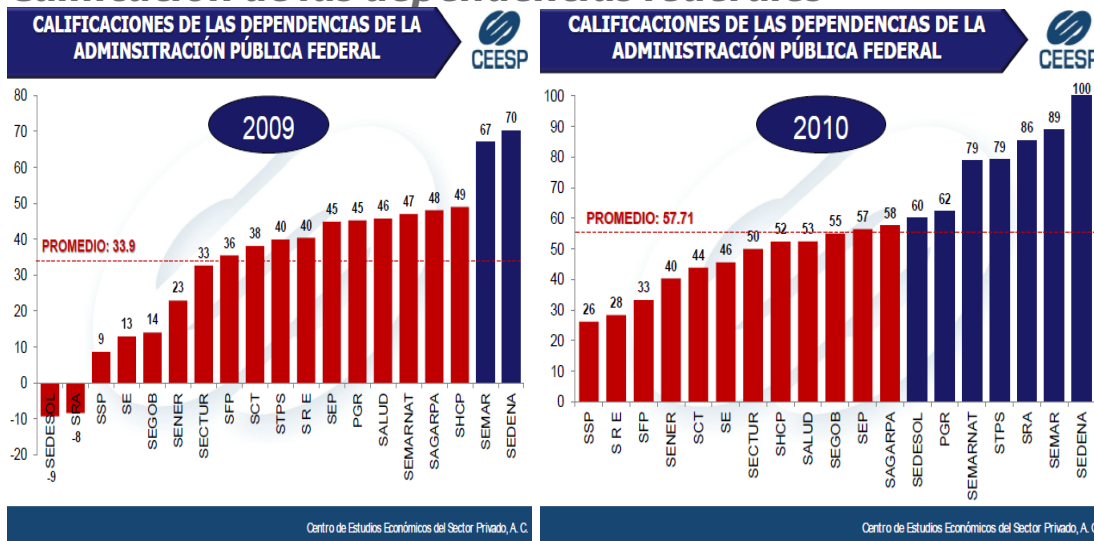
• aspectos de fondo que valen 80 puntos divididos a su vez en tres aspectos: cumplimiento de las metas de resultados que valen 60 puntos; cumplimiento de las metas de gestión que valen 10 puntos; provisión de información oportuna que valen 10 puntos correspondientes a este último rubro. Cumplimiento acervo de investigaciones que otorgan a la demanda un mayor protagonismo en la determinación de la dinámica económica. Todas ellas basadas en el abandono del supuesto de competencia perfecta, con pleno empleo de recursos y en donde se acepta la existencia de capacidad ociosa.

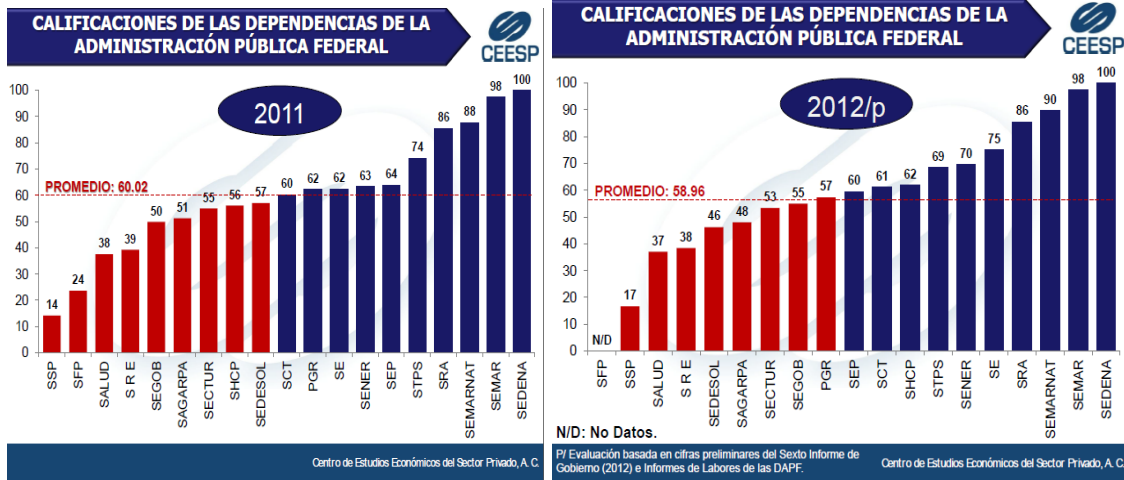
El CEESP reporta que la administración de F. Calderón con base en su índice de desempeño tuvo en el año 2009 una puntuación inicial promedio de 33.9 sobre la escala de 100 puntos, subiendo de manera importante en el año de 2010 a 57.71, volviendo a subir en 2011 al obtener 60 puntos, pero retrocediendo en 2012 al obtener 58.96 puntos; este último resultado muestra la pérdida del control de la administración pública federal, al cierre de la administración de Calderón, como puede observarse en el cuadro No.3.3 que contiene las gráficas del desempeño gubernamental de los últimos cuatro años de su gestión de gobierno.

Los dictámenes negativos obtenidos por las dependencias federales, con relación al SED, son coincidentes con los hallazgos de las investigaciones anteriormente mencionadas y finalmente a nivel internacional se tiene el caso del Informe Mundial sobre Competitividad que año con año emite el WEF, el cual observa en su informe para 2014, que la economía mexicana registró, según su Índice de Competitividad Global (IGC), en materia de competitividad un comportamiento levemente ascendente entre los años del 2006 al 2008, un estancamiento en 2009 con repunte para 2010 y finalmente una caída en 2011 (ver gráfica No. 3.4) que se mantuvo hasta el 2013 fecha última a la que llega la medición del IGC.

### Cuadro No. 3.3

#### Calificación de las dependencias federales



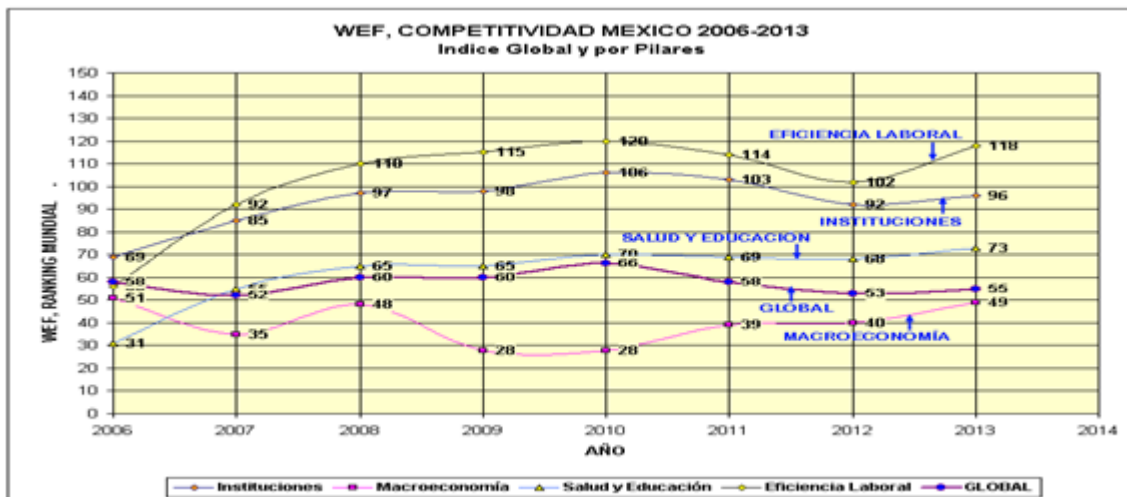


Fuente: Evaluando el Desempeño del Gobierno Federal 2007-2012, CEESP 2012.

El comportamiento del IGC muestra un evidente deterioro competitivo de la economía mexicana que puede atribuirse al retroceso de tres (eficiencia institucional, eficiencia en salud y educación y eficiencia laboral) de sus cuatro indicadores (eficiencia macroeconómica); estos resultados contrastan con el comportamiento del indicador estabilidad macroeconómica, que asume un comportamiento contrario a los tres anteriores, ya que mientras ellos crecían, la estabilidad macroeconómica se deterioraba y a la inversa, lo que permite afirmar que la estabilidad macroeconómica es condición necesaria pero no suficiente para alcanzar un buen desempeño en materia de competitividad, siendo los otros rubros igual o incluso más importantes que esta última.

Los estudios mencionados elaborados por instituciones privadas nacionales e internacionales así como los provenientes de organismos públicos nacionales e internacionales, apuntalan la hipótesis de trabajo de la presente investigación en el sentido de que las instituciones gubernamentales han sido sistemáticamente ignoradas y minimizadas en su funcionamiento, por quienes se encargan desde el gobierno de dirigir el proceso de apertura de la economía mexicana.

### Cuadro No. 3.4



Fuente: Reporte anual de competitividad del WEF 2014.





# Desestructuración de la economía mixta mexicana en la estrategia de apertura económica

La opción de desarrollo económico escogida por México al término del agotamiento de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) en 1982, fue la Estrategia de Apertura Económica (EAE), conocida como Modelo Secundario Exportador (MSE), que desde sus inicios se enmarcó en un ambiente convulso de intensos cambios en el plano internacional debidos al reordenamiento productivo, derivado de la conjunción de factores como la irrupción de un nuevo paradigma tecno-económico basado en la generación de conocimiento (mente-factura) y en la flexibilización del proceso productivo y laboral (agotamiento del paradigma keynesiano-fordista), la crisis financiera internacional de los años setenta que se debió a la quiebra del patrón monetario emanado de los acuerdos de Bretton Woods y el colapso en 1991 del bloque socialista liderado por la URSS con motivo de la caída del Muro de Berlín.

La EAE representa un proyecto de desarrollo basado en la integración de la economía mexicana a los mercados crecientemente globalizados, su adopción obedeció a una lectura, que sobre dimensionó las debilidades de la ISI en el sentido de concebirla como un modelo de desarrollo en extremo autárquico<sup>28</sup> que había sido el responsable del desfase que acusaba el apartado productivo nacional en relación con las grandes transformaciones científico-tecnológicas ocurridas en el último cuarto del siglo XX que dieron paso a la globalización; entendida esta como un proceso esencialmente económico de alcance planetario pero que admite diversas definiciones, como la siguiente:

*“La globalización no es solamente ni aun primariamente un fenómeno económico. Tampoco es la simple extensión y conexión de las economías en el mundo a través de las inversiones y el intercambio comercial, lo cual ha ocurrido en mayor o menor grado a lo largo de muchos años. Por el contrario, la globalización es un nuevo proceso que transforma radicalmente las nociones convencionales del tiempo y el espacio del desarrollo económico tal como se conocían en los años cincuenta. Esta transformación es propiciada por la revolución de las comunicaciones, los transportes y la teleinformática, lo cual ha permitido acceder a grandes bancos de información, a la difusión acelerada de esta, pero también a su control por unos cuantos gobiernos y corporaciones. La globalización es también la entrada a lo que T. Sakaiya denomina la sociedad del conocimiento basado en la producción de conocimientos” (Ayala, 2002:38).*

Otra opinión al respecto es la esgrimida por I. Martínez quién define a la globalización, basándose en el Informe Sobre Desarrollo Humano de 1999 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como un proceso que puede ser incluyente pero solo si cumple con premisas como las siguientes:

*“Hay que reconocer como un factor de esperanza que la globalización del inicio del siglo XXI, al permitir una comunicación rápida y directa, no sólo entre los gobiernos sino entre los miembros de la sociedad civil, rebasa los movimientos de mercancías, capitales y tecnología y presenta una enorme potencialidad para erradicar la pobreza mundial y obtener un progreso generalizado, siempre y cuando existan los compromisos y mecanismos para construir una comunidad internacional no sólo interdependiente, sino incluyente, con valores compartidos en derechos humanos, sustentabilidad del planeta y democracia como forma de gobierno y de convivencia social. “Mundialización con ética, equidad, inclusión, seguridad humana, sostenibilidad ecológica y desarrollo” (Martínez, 2001:39).*



28 En el capítulo 2 se explicó la naturaleza de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones que nunca fue autárquico, pudiéndose definir de mejor manera como un modelo semi-cerrado o parcialmente abierto.

## Redimensionamiento del sector paraestatal y primer crisis de la Estrategia de Apertura (1983-2000)

El Estado mexicano a principios de los años ochenta fue sometido a importantes presiones de índole interna y externa que le impusieron una agenda de reforma económica, mejor conocida como Reforma del Estado, en donde los pactos establecidos con las élites se han desgastado debido a la profundidad de la crisis de 1982 que motivó el establecimiento del control de cambios en todo el país y el controvertido proceso de nacionalización bancaria, quedándole únicamente como vía segura de negociación política y control social, los acuerdos que pudieran establecerse con los sectores populares del partido<sup>29</sup>.

Los objetivos del Estado en esta nueva etapa se concentraron en el establecimiento de medidas que permitieran estabilizar a la economía, dada la magnitud de la crisis, y sobre todo sentar las bases para el cambio estructural<sup>30</sup>; de esta manera después de promulgar su Plan Nacional de Desarrollo<sup>31</sup>, la primer gran decisión que tomó la administración del Presidente Miguel de la Madrid<sup>32</sup> fue financiera, y consistió en devolverles a los anteriores propietarios de la banca nacionalizada las empresas subsidiarias e indemnizarlos<sup>33</sup>, permitiéndoles incluso a algunos de ellos participar en los consejos de administración de la banca nacionalizada. Un aspecto

29 Los sectores populares del PRI estaban constituidos por el sector campesino representados por la Central Nacional Campesina (CNC), sector el obrero aglutinado representado por la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) y el de las organizaciones populares coordinados por la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), que funcionaron políticamente hablando bajo la figura de organizaciones corporativistas, esto es, se distinguían por la ausencia de relaciones democráticas entre sus agremiados.

30 Con relación a las políticas de cambio estructural iniciadas en el sexenio de Miguel de la Madrid el Dr. R. Uvalle afirma:

“En efecto, durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), se inician los procesos de redimensionamiento y cambio estructural para reducir el tamaño administrativo del gobierno. En este caso, las políticas adoptadas son las siguientes: 1) diferenciar las áreas estratégicas y prioritarias de la economía; 2) impulso a la privatización; 3) inicio de la simplificación administrativa; 4) definición de las tareas de descentralización; 5) institucionalización (Huntington, 1991: 23) de la reforma municipal; 6) la adopción de la planeación como método de gobierno que tiene reconocimiento constitucional.” (Uvalle, 2000: 191).

31 El 30 de mayo de 1983, el Presidente Miguel de la Madrid presentó, en Palacio Nacional, el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, siendo publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación. El documento fue resultado de la conjunción de la Plataforma Electoral 1982 del Partido Revolucionario Institucional, convertida después en el Plan Básico de Gobierno 1982 - 1988 y los más de 10 mil documentos y ponencias recogidas en los Foros Nacionales de Consulta Popular realizados dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, cuyos temas fueron: Desarrollo Rural Integral; Desarrollo Industrial y Comercio Exterior; Sistema Integral de Transporte; Modernización Comercial y Abasto Popular; Desarrollo Tecnológico; Productividad y Capacitación; Desarrollo Urbano; Ecología, Energético; Turismo; Pesca; Salud; Educación; Deporte y Recreación; Agua; Justicia; Empresa Pública; Reforma Agraria Integral; Ciudad de México; y Comunicación Social 1. El PND Se encuentra dividido en tres apartados:

Principios políticos, diagnóstico, propósito, objetivos y estrategia  
Instrumentación de la estrategia  
Participación de la sociedad

El mismo Plan refiere que su propósito fundamental era:

«Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social»

Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988.  
Establece que los objetivos del Gobierno de Miguel de la Madrid eran:

Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.  
Vencer la crisis.  
Recuperar la capacidad de crecimiento.  
Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

32 Para combatir los excesos cometidos por la administración anterior en diversos ámbitos gubernamentales en materia de corrupción y falta de transparencia en diversos ámbitos gubernamentales el Presidente Miguel de la Madrid inició su administración con un ambicioso programa de gobierno denominado Renovación Moral de la Sociedad, apoyándose en lo que a las tareas del gobierno correspondía de la recién creada Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF); por lo tanto desde su creación en 1983, esta dependencia gubernamental evolucionó bajo las siguientes denominaciones: Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1983-1994); Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (1994-2003); y finalmente como Secretaría de la Función Pública (2003-2012). ([http://es.wikipedia.org/wiki/Plan\\_Nacional\\_de\\_Development\\_\(M%C3%A9xico\)/01/06/2014](http://es.wikipedia.org/wiki/Plan_Nacional_de_Development_(M%C3%A9xico)/01/06/2014)).

33 El presidente Miguel de la Madrid emite el 4 de julio de 1983 el Decreto donde se estipula que la indemnización a los exbanqueros se hará a través de bonos emitidos por el Gobierno Federal, creándose para este efecto el Fideicomiso para el Pago de la Indemnización Bancaria constituido por el Banco de México Manrique, 80 1996.



importante de esta etapa fue el establecimiento de programas de estabilización macroeconómicos basados en las Cartas de Intención (1982, 1984 y 1985), que las autoridades del país habían firmado con el FMI y demás compromisos contraídos con el resto de las organizaciones multilaterales de financiamiento (BM, BID).

La reforma también enfocó sus baterías hacia el funcionamiento del sector público motivando al gobierno a establecer una agresiva política de redimensionamiento o privatización<sup>34</sup>, que permitió pasar en 1982 de 1,115 entidades paraestatales a 427 en 1988 lo que implica que entre el 1° de diciembre de 1983 y el 30 de noviembre de 1988, en total se desincorporaron 741 empresas paraestatales (ver el cuadro No. 4.1) que significó llevar su número a poco más de un tercio de la cantidad que existía al inicio del sexenio.

### Cuadro No. 4.1

MÉXICO:EVOLUCIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL MEXICANO (Diciembre de 1982-1988)							
Institución	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Organismos descentralizadas	102	97	95	96	94	94	89
Empresas de participación mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252
Fideicomisos públicos	231	199	173	147	108	83	71
Empresas de participación minoritaria	78	78	78	69	7	3	0
<b>Total</b>	<b>1,155</b>	<b>1,074</b>	<b>1,049</b>	<b>941</b>	<b>737</b>	<b>617</b>	<b>412</b>

Fuente: cuadro tomado de Chávez, 1996: 151

El proceso de desincorporación de Entidades Paraestatales asumió varias modalidades ya que las empresas pequeñas se liquidaron<sup>35</sup>, otras se fusionaron y algunas más se transfirieron al dominio de gobiernos regionales con fines de estímulo al desarrollo regional, mientras que con la promulgación de la *Ley de Empresas Paraestatales* en 1986 desaparecieron las empresas de participación estatal minoritaria; en este sentido los recursos obtenidos por la venta de las empresas públicas en 1987 fueron muy mínimos llegando a ser de orden de 0.7% del PIB (Chávez, 1996: 57). Sin embargo, durante el sexenio de Miguel de la Madrid no todo fue extinción de empresas paraestatales, ya que también se crearon 61 de ellas ubicadas en los sectores social, de la salud, educativo y de la cultura, entre otros (Chávez, 1996: 56)<sup>36</sup>.

La presidencia entrante de Carlos Salinas inició se propuso modernizar al país quedando dicho objetivo plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que específicamente proponía como objetivos prioritarios el ejercicio de la soberanía, la democracia, el crecimiento y el bienestar, esto es, a través de una estrategia integral de

34El proceso de privatización se concibe como un fenómeno complejo el cual puede explicarse en los siguientes términos:

“Pero la privatización no es una mera transacción económico-financiera sino un acto en donde grupos de la sociedad sean individuales o asociados, aspiren a ser compradores de aquellas empresas que el Estado pone a la venta...  
...De este modo, la sociedad y el Estado tienen opción de relacionarse atendiendo a la competencia del mercado. Es una relación mercantil y financiera que pone de manifiesto cómo en una economía de intercambio como lo es la mexicana, hay oportunidades de participar en igualdad de condiciones.” (Uvalle, 1998: 112).

35 Para atender en esta primera etapa inicial todo lo relacionado con la reestructuración del sector paraestatal fue que el gobierno federal comenzó expidiendo en 1983 dos acuerdos: el primero denominado “Acuerdo para el funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal” en donde se faculta a las Secretarías de Programación y Presupuesto así como a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de reciente creación a intervenir en la organización y operación del sector descentralizado, a fin de garantizar su eficiencia y congruencia; el segundo acuerdo se denominó Acuerdo que Ordena a las entidades de la Administración Pública Paraestatal la elaboración de los Programas que se indican en Materia Económica, en donde se enfatiza la importancia de elaborar programas de productividad que permitieran dar impulso a la modernización de los procesos de trabajo. Finalmente en 1985 para acelerar la desincorporación el gobierno federal impulsa el Programa Ampliado de Reordenación Económica (PARE) y en donde se ratifica la política de impulso a las reformas estructurales que eran necesarias el cual se integraba de cinco puntos y en donde el primero establecía que: abatir el crecimiento del gasto corriente mediante la reducción de estructuras del Gobierno Federal y del Sector paraestatal, sometiendo su capacidad de acción a una estricta revisión. Se combatiría la indisciplina y el despido. (Uvalle, 1998: 76-77).

36 El universo de entidades paraestatales que en 1982 ascendía 1,155 se integraban de 724 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación minoritaria, 103 organismo descentralizados y 223 fideicomisos.



modernización se pretendía hacer avanzar al país en los ámbitos social, político y en especial en lo económico en donde se impulsaría una reestructuración productiva que eficientizara su aparato productivo y financiero nacional y que pudiera de esta forma competir a nivel mundial (Manrique,1996:85)<sup>37</sup>.

No obstante lo anterior, la administración salinista tuvo que iniciar su gobierno con un nuevo programa de estabilización macroeconómico que fue continuidad de PSE, denominado Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), el cual contó desde sus inicios con la aceptación y el compromiso de los diversos sectores involucrados en el control de precios; este acuerdo estuvo vigente hasta 1992, ya que a partir del siguiente año se tuvo una segunda versión del PECE orientado a fortalecer el desempeño económico y de esta manera fortalecer las posiciones que el gobierno federal sostenía en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN), firmado en octubre de 1993 y entrando en vigor a partir del 1° de enero de 1994.

El gobierno de C. Salinas se caracterizó por el énfasis puesto en la política social a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), pero encuadrado en un programa económico en donde el Estado se repliega de su papel como productor enfocándose en lugar de ello en la atención de las necesidades sociales (Ayala, 2001: 487); de esta manera, la reducción de Entidades (ver cuadro No. 4.2), implicó que su número pasara de 412 a 215 de ellas, esto es, solo sobrevivieron al sexenio el 52% de ellas en relación con las que existían al inicio de dicha administración y cabe mencionar que este proceso fue rápido y de alto impacto para la economía mexicana, ya que durante él se privatizaron los bancos y la empresa TELMEX; situación que contrasta con lo sucedido en el sexenio anterior, en donde el proceso fue de mínimo impacto económico además de que abarcó prácticamente todo el periodo.

## Cuadro No. 4.2

MEXICO:EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL MEXICANO(Diciembre de 1988-1994)							
Institución	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Organismos descentralizadas	89	88	82	77	82	81	81
Empresas de participación mayoritaria	252	229	147	119	100	94	106
Fideicomisos públicos	71	62	51	43	35	31	28
Empresas de participación minoritaria	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>412</b>	<b>379</b>	<b>280</b>	<b>239</b>	<b>217</b>	<b>206</b>	<b>215</b>

Fuente: cuadro tomado de Chávez, 1996: 151

37 El 30 de mayo de 1989, el Presidente Carlos Salinas presentó, en la Residencia Oficial de Los Pinos, el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, siendo publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación. La participación ciudadana se dio a través de Foros de Consulta Popular definidos por el Consejo Nacional de Concertación Económica. El documento se encuentra dividido en siete apartados:

- Balance General: Los Retos y las Oportunidades.
- Objetivos y Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.
- Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior
- Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática
- Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios
- Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida
- Sistema Nacional de Planeación Democrática

Establece que los objetivos del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari eran:  
 Defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo.  
 Ampliación de la vida democrática.

Recuperación económica con estabilidad de precios.  
 El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.  
[http://es.wikipedia.org/wiki/Plan\\_Nacional\\_de\\_Desarrollo\\_\(M%C3%A9xico\)/01/06/2014](http://es.wikipedia.org/wiki/Plan_Nacional_de_Desarrollo_(M%C3%A9xico)/01/06/2014).



El sector paraestatal en tiempos de Salinas de Gortari también creó nuevas entidades paraestatales en diversos sectores de la economía mexicana (ver cuadro No. 4.3), ubicados en sectores considerados como prioritarios según su programa de gobierno, siendo este el caso de las cuatro filiales en que se dividió a las empresas PEMEX con miras a su futura privatización o la CNDH, entre otras.

### Cuadro No. 4.3

<b>Creación de entidades paraestatales en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.</b>
<b>Año 1992.</b>
Cuatro Filiales de PEMEX (Exploración y Producción, Gas y Petroquímica Básica, Petroquímica, Refinación)
CNDH
Instituto Nacional de Capacitación fiscal.
Procuraduría Agraria
Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica.
<b>1993</b>
7 Administraciones Portuarias Integrales.
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
Talleres Gráficoso de la Nación
Televisión Metropolitana
IMPI
<b>1994</b>
12 Administraciones Portuarias Integrales
Compañía de Luz y Fuerza del Centro.
Fondo de Capacitación e Inversión del Sector Rural.
Fondo de Cultura Económica en sustitución del FCE. S.A. de C.V.
Fuente: elaboración propia con base en datos de Chávez, 1996: 155.

Existieron dos áreas que en el proceso de privatización sobresalen de las demás por su importancia sectorial y su impacto en términos económicos, como fue el caso de los Bancos y de la empresa paraestatal de TELMEX; de esta manera y con relación al sector bancario estatizado al final de la administración del presidente José López-Portillo, lo que se puede decir es que se trató de un proceso que implicó (ver cuadro No. 4.4), la obtención de recursos por un monto de 22,632.64 millones de dólares<sup>38</sup>, mientras que en lo que corresponde a la empresa Teléfonos de México el gobierno federal obtuvo por su venta recursos por un monto cercano a los 19,336 mdp. Por lo tanto los montos dinerarios que ingresaron a las arcas federales por la venta de los bancos y de TELMEX, explican más del 85% de los recursos totales obtenidos por la desincorporación de empresas paraestatales bajo este sexenio.



38 El monto de recursos en pesos que maneja el expresidente Salinas de Gortari por concepto de privatizaciones es del orden de los 66,143 millones de pesos, de los cuales 39,711 mdp pertenecían a la privatización bancaria, 19,336 mdp por la venta de TELMEX y 7,096 mdp por la venta de otras empresas (Salinas, 2000: 415).



## Cuadro No. 4.4

<b>Ingresos provenientes de la privatización de los bancos comerciales.</b>		
<b>(millones de dólares)</b>		
<b>Banco</b>	<b>Fecha</b>	<b>Monto</b>
Mercantil	14-VI-1991	611.200
Banpaís	21-VI-1991	544.989
Banca Cremi	28-VI-1991	748.291
Banca Confía	09-VIII-1991	892.260
De oriente	16-VIII-1991	223.221
Bancrecer	23-VIII-1991	425.131
Banamex	30-VIII-1991	9,744.982
Bnacomer	08-XI-1991	8,564.213
BCH	18-XI-1991	878.360
<b>Total</b>		<b>22,632.647</b>

Fuente: cuadro tomado de Chávez, 1996: 154.

Los recursos obtenidos por la venta de empresas paraestatales en su gran mayoría se utilizaron para el repago de la deuda pública, lo cual se hizo a través de integrar un fondo de contingencia (ver cuadro No. 4.5), donde se depositaron los recursos obtenidos por dicho proceso, mismos que ascendieron a la importante cantidad de 64,199 mdp que al invertirse en la amortización de la deuda pública liberarían recursos gubernamentales para ser invertidos en aspectos relacionados con la equidad y el desarrollo social.

Asimismo y en lo que respecta al redimensionamiento del sector paraestatal el gobierno de Zedillo continuó avanzando en el proceso de desincorporación de empresas paraestatales, aunque lo hizo de manera más lenta debido a los efectos de la crisis del error de 1994; en este sentido, es que se impulsaron cambios en sectores considerados como estratégicos, siendo estos los casos de áreas como el de los ferrocarriles<sup>39</sup>, el de las telecomunicaciones, el de aeropuertos, entre otras áreas importantes; por lo tanto con estas privatizaciones la administración zedillista dio inicio a la tercera oleada de privatizaciones, llevando su número de 215 Entidades Paraestatales a 175 en el 2000 (Trejo, 2010: 201) y en palabras de Rubén Trejo se dice que el proceso se llevó a cabo de la siguiente manera<sup>40</sup>:

39 La privatización de los ferrocarriles revirtió la decisión tomada en 1936 por el entonces Presidente Lázaro Cárdenas.

40 El proceso de creación de empresas paraestatales durante este periodo, se dio de la siguiente manera:

“Se crearon 52 empresas en forma transitoria con la finalidad de facilitar su enajenación al sector privado; 32 fueron vendidas en el periodo señalado; dos correspondían al sector de la SHCP y 30 al sector de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. En colaboración con inversionistas privados, también se crearon siete empresas de petroquímica secundaria filiales de Pemex-petroquímica con la finalidad de incrementar la productividad de la industria e iniciar el desmantelamiento de la principal empresa pública del país. Finalmente se formaron 14 entidades para atender actividades sociales, administrativas y de rescate financiero, entre otras, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), el Hospital General de México, el Centro de Investigación en Materiales Avanzados, el Instituto Nacional de Ciencias Penales, los Talleres Gráficas de México y los laboratorios Biológicos y Reactivos de México” (Trejo, 2010: 201-202).



## Cuadro No. 4.5

FONDO DE CONTINGENCIA			
Por la venta:	MDD	MDP	MDNP
Bancos	0	6,229.2	37,336
Telmex	451.3	13,286.2	19,336
Venta de otras 232 empresas	0	127.4	7,059
Interés acumulado	14.8	506.8	3,060
Repago de la deuda	0	20,027.0	64,199
<b>Total</b>	-	-	<b>68,791</b>

Fuente: cuadro tomado de Chávez, 1996: 154.

“Según el Informe presidencial 2000 en ese periodo se desincorporaron 111 entidades a través de distintas modalidades; 31 paraestatales mediante disolución, liquidación y extinción; 40 entidades vendieron su capital social; tres fueron transferidas a gobiernos estatales; 21 dejaron de considerarse entidades paraestatales, y 16 fueron fusionadas. Asimismo, se formaron 78 entidades paraestatales” (Trejo, 2010: 201-202).”

Los procesos de privatización abarcaron diversos sectores destacando entre ellos el de la minería, el de comunicaciones y transportes, el de transporte ferrocarrilero, el de transporte aéreo y aeropuertos, el de transporte marítimo y el de comunicaciones vía satélite. Asimismo la administración zedillista concluyó su periodo con la transmisión del poder de manera pacífica, al candidato de la Coalición por el Cambio (PAN-PVEM) Vicente Fox en diciembre de 2000, lo que marcó un hito en la historia democrática del país.

Lo anterior evidenció el hartazgo del pueblo mexicano hacia el régimen priísta que no fue capaz de resolverle a la mayoría de la población, sus necesidades más apremiantes en materia de empleo, educación, salud, desarrollo regional y migración, entre otros, de ahí que no sorprende el resultado que se obtuvo en las elecciones presidenciales de julio del 2000.

### **Redimensionamiento del sector paraestatal y alternancia partidista**

La alternancia partidista arribó a México con el triunfo electoral de V. Fox en las elecciones de julio del año 2000 y llegó con la promesa de impulsar la transición democrática del régimen político de México, desafortunadamente este ejercicio no solo quedó en simple alternancia partidista sino que en cierto sentido se dedicó a boicotear al proceso transicional, debido a su renuencia para ejercer en los hechos el poder político e impulsar la gobernabilidad democrática<sup>41</sup>, lo cual implicó que se dejaran intactas las estructuras políticas del anterior régimen plagado de vicios burocráticos, corrupción y prácticas corporativas<sup>42</sup>.

41 La Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) que triunfantemente postuló como candidato a la presidencia a Vicente Fox, proponía en su plataforma política avances sustanciales en los siguientes aspectos:

“La materia, diversa y numerosa, del cambio ofrecido por la alianza triunfante recorría asuntos tan variados como el programa económico, las relaciones internacionales, la “verdadera” preservación del medio ambiente, le rendición de cuentas, la recuperación del crecimiento (ahora sustentable), la distribución de todo tipo de oportunidades, una radical reforma fiscal, el combate decidido a la corrupción y al narcotráfico, un nuevo federalismo fiscal y a secas, y una relación respetuosa, eficaz y productiva entre los poderes del orden republicano. Todo ello, se prometía, convertiría a México en un país exitoso, con cualquier cosa que ello quisiera entonces y quiera ahora decir” (Novelo, 2002:6).

42 Según Roberto Escudero el inmovilismo político-institucional que caracterizó a la administración foxista se debió a que:

“... Fox y su grupo acentuaron exclusivamente el aspecto electoral de sus propuestas, sin fijarse para nada en que no tendrían mayoría en el Congreso, o que ésta se podría conseguir con un presidente carismático, y sobre todo, sin fijarse para nada en que el nuevo formato de la alternancia y la transición, para que fuera en serio, debía constituirse con nuevas instituciones que propiciasen productividad en todos los sentidos. En resumen, se trataba de ganar a toda costa y no se abordó el problema de qué hacer una vez que se llegara al poder” (Escudero 2003:322).



El resultado anterior ha implicado que se desperdiciara el bono democrático que la sociedad mexicana le había otorgado al candidato emanado de las filas del PAN, para impulsar los cambios que ella demandaba, mientras que por la parte económica también despilfarraron recursos presupuestarios, los cuales se esfumaron al no querer o no saber combatir las prácticas rentistas de la élite económico-gubernamental y a la nula utilización productiva de las cuantiosas divisas que entraron al país por conceptos relacionados con: las remesas, la inversión extranjera directa, el turismo, la inversión de cartera, la exportación manufacturas, materias primas, y de las cuantiosas ventas hacia el exterior de petróleo crudo a precios que en promedio durante su sexenio superaron los 100 dólares por barril.

Los magros resultados en materia política y económica obtenidos por la administración foxista desencantaron a amplias fajas de la población mexicana que creyeron en la alternancia partidista, la cual dejó pasar la coyuntura histórica para impulsar al desarrollo de la nación quedando en letra muerta muchos de los objetivos plasmados en su Plan Nacional de Desarrollo<sup>43</sup>; en este sentido haber desaprovechado la oportunidad de seguir impulsando la transición democrática, implicó incurrir en altos costos que la sociedad mexicana de inmediato comenzó a pagar en términos de falta de crecimiento, migración, así como pobreza e inseguridad que comenzaron a campear a lo largo y ancho del país condicionando el ejercicio de gobierno, sobre todo a nivel estatal y municipal.

En materia de privatización los regímenes panistas se mostraron ambivalentes ya que durante el tiempo en que estuvieron al frente de la Presidencia de la República, operaron la venta de 18 empresas paraestatales, 16 liquidaciones y 36 fusiones, aunque también habría que decir que crearon empresas paraestatales estableciendo 32 de ellas (Trejo, 2010: 234-235); de esta manera, y haciendo un análisis de los dos sexenios panistas en materia de privatizaciones, pueden visualizarse algunos matices distintivos entre las dos administraciones de origen panista como fueron los siguientes: el Presidente V. Fox fue muy activo creando organismos descentralizados y en contraparte redujo su participación en el rubro de empresas de participación estatal mayoritaria (ver cuadro No. 5.18); el Presidente F. Calderón fue muy activo en ambos rubros, ya que hizo crecer a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria, pero mantuvo prácticamente sin cambios al número fideicomisos públicos y de fideicomisos público-financieros.

Por lo anterior puede afirmarse que durante las administraciones panistas la estructura del sector paraestatal se modificó sustancialmente, ya que por una parte crecieron el número de organismos descentralizados pero por la otra disminuyeron las compañías en las que el Estado tenía participación mayoritaria así como los fideicomisos públicos. Todo lo cual propició que durante este periodo (1980-2012) las entidades paraestatales (ver cuadro No. 4.6), pasaron de 175 en el año 2000 a 202 en el año de 2012; el crecimiento del sector paraestatal, si bien es importante debido al crecimiento absoluto en realidad este, se debe a la creación de múltiples fideicomisos públicos y al recate de los ingenios azucareros, más que a la creación de nuevos organismos adminis-

43 El 29 de mayo de 2001, el Presidente Vicente Fox presentó, en la Residencia Oficial de Los Pinos, el Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006, siendo publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación. La participación ciudadana se dio a través de reuniones de foros con ponencia, reuniones temáticas, sesiones de planeación y encuestas por correo postal y vía Internet. Por correo postal se recibieron 153 367 propuestas y por Internet 43 230. Se realizaron 549 foros en los que se presentaron 13 552 ponencias, 517 reuniones temáticas y 75 sesiones de planeación. En total, la participación ciudadana sumó a 174 865 personas que presentaron un total de 379 525 propuestas, dividiéndose en ocho apartados y un anexo:

Introducción

Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo

México: hacia un despegue acelerado

El Poder Ejecutivo Federal, 2000 - 2006

Área de Desarrollo Social y Humano

Área de Crecimiento con Calidad

Área de Orden y Respeto

Compromisos con México

([http://es.wikipedia.org/wiki/Plan\\_Nacional\\_de\\_Desarrollo\\_\(M%C3%A9xico\)/01/06/2014](http://es.wikipedia.org/wiki/Plan_Nacional_de_Desarrollo_(M%C3%A9xico)/01/06/2014)).





trativos o empresas productivas del Estado.

Finalmente, no es de extrañar que los gobiernos panistas de la alternancia hayan salido de la presidencia de la República, debido a su abierta incompetencia para afrontar los retos del presente y futuro de los mexicanos. Desafortunadamente con su ineficacia para gobernar, pavimentaron el camino para que regresara al poder el régimen de la restauración priísta causante primigenio de muchos de los problemas socio-económicos que aquejan actualmente al país.

## Cuadro No. 4.6

Sector paraestatal 2000-2010				
Año	Organismos descentralizados	Empresas de participación estatal mayoritaria	Fideicomisos públicos	Total de entidades paraestatales (vigentes)
2000	74	80	21	175
2001	77	80	20	177
2002	79	81	20	180
2003	83	71	19	173
2004	84	67	19	170
2005	88	66	19	173
2006	96	65	18	179
2007	95	65	19	179
2008	94	67	19	180
2009	96	65	19	180
2010	96	66	19	181
2011	99	77	19	196
2012	105	78	19	202

Fuente: elaboración propia con información tomada de Trejo, 2010: 235 y DOF (2011 y2012).

## Determinates del crecimiento en presencia de instituciones públicas y sus eslabonamientos productivos

La presente sección es importante para esta investigación por los objetivos que persigue, los cuales están en línea con la hipótesis central que se constatará con la evidencia empírica a través de un modelo econométrico basado en la econometría estructural, el cual pretende determinar la influencia que tienen las instituciones gubernamentales en el crecimiento y desarrollo de la economía mexicana; en este sentido comprobar empíricamente que la



intervención del Estado es un factor positivo que contribuye a su dinamización, es de la mayor trascendencia porque confirma lo que la economía mexicana ya había vivido en tiempos de la ESI, esto es, la complementariedad de los sectores público y privado a partir de una genuina asociación que le permitió al país crecer, industrializarse y eventualmente desarrollarse.

El utilizar a la econometría estructural (EE) como la técnica econométrica para realizar el estudio es algo que debe explicitarse, en virtud de que existen otras herramientas para realizar el análisis como la técnica de vectores autorregresivos (VAR), pero la ventaja de la EE sobre esta última es que la primera parte de un razonamiento teórico que permite explicar la causalidad de las variables y su posible comportamiento, mientras que la otra explica el comportamiento de las variables en función únicamente de su comportamiento pasado, sin que existan razonamientos teóricos que medien entre ellas; la EE es una técnica que cuenta con una batería de pruebas de corte estadístico, que tienen la finalidad de corroborar la pertinencia de incluir a las variables, comprobar su relevancia estadística y su causalidad.

Lo anterior se hace con la finalidad de salvar la crítica esgrimida por Lucas en el sentido de no incurrir en regresiones espurias que invaliden los resultados de la investigación, debido a inconsistencias relacionadas con la estabilidad de los parámetros de las variables a evaluar; en este sentido una vez realizada la comprobación empírica, sobre la pertinencia de la intervención positiva del Estado en términos del crecimiento económico corresponde identificar en qué áreas de la economía esa presencia reporta los máximos beneficios, lo cual se realizara mediante la técnica de Insumo-Producto (I-P) que permite estimar los eslabonamientos productivos hacia adelante y hacia atrás que tienen las actividades del gobierno con el resto del aparato productivo.

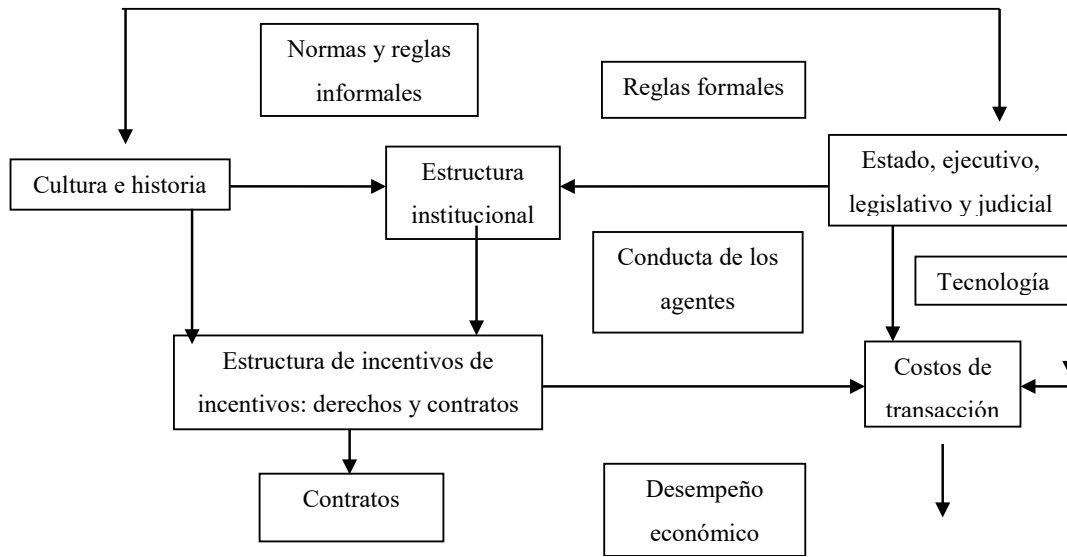
La técnica del análisis de I-P es una de las herramientas más eficaces para la identificación del grado de interrelación económica que existir entre los diversos sectores de la producción, lo que permite realizar análisis económico comparado cuando se tienen dos puntos en el tiempo o incluso realizar análisis dinámico cuando se cuenta al menos con tres puntos en el tiempo; en el caso de la presente investigación únicamente se cuenta con las matrices oficiales de I-P para los años de 2003 y 2008, lo que permite por el momento únicamente realizar análisis económico comparado (estática comparativa) sobre el tema objeto de estudio, dejando para una fecha futura el análisis dinámico cuando se cuente con la matriz oficial de Insumo-Producto de 2013.

### ***Estado, instituciones y desempeño económico***

El Estado y sus instituciones impactan al proceso económico disminuyendo las expectativas de riesgo y las frustraciones sociales generando certidumbre para el intercambio y contribuyendo de esa manera a la generación de ambientes económicos favorables al crecimiento económico (Ayala, 2004:73); la forma y característica de esta influencia se puede observar en el cuadro No. 5.1, que a continuación se presenta.



## Cuadro No. 5.1



Fuente: cuadro citado por Ayala (2004) con base en el Reporte Económico Mundial del Banco Mundial de 1997, p.30.

## Modelos de crecimiento y desarrollo económico

Hablar de desarrollo económico implica tomar en cuenta factores económicos de tipo cuantitativo y cualitativo por lo que no es suficiente considerar en el análisis únicamente al crecimiento, ya que dicho factor representa una condición necesaria pero no suficiente para que una economía se desarrolle a plenitud (Carrillo, 2005:2), así lo sostiene Blanchard (2008:291) cuando explica la diferencia entre la teoría del crecimiento económico que considera al papel de la tecnología en sentido estricto y el fascinante reino de la economía del desarrollo, la cual incorpora al conjunto de instituciones públicas de un país bajo una definición de tecnología en sentido amplio permitiéndole a ambos conceptos estrecharse dinámicamente en una asociación virtuosa que da por resultado la fórmula del crecimiento que además de ser endógena puede ser sostenida (Bravo, 2011:15).

### **Modelo neoclásico de crecimiento económico**

La historia del análisis económico considera a los trabajos pioneros de R. Harrod (An Essay in Dynamic Theory, 1939) y de E. Domar (Capital Expansion, Rate of Growth and Employment), como los primeros intentos que buscaban desentrañar la naturaleza del crecimiento económico, dando pie a una prolífica línea de investigación que inicia con ellos a fines de las décadas de los treinta y cuarenta, pero que fueron continuadas posteriormente por R. Solow en sus artículos A Contribution to the Theory of Economic Growth (1956) y Technical Change and the Aggregate Production Function (1957), identificado como contabilidad del crecimiento y donde su característica principal es la consideración exógena del crecimiento con relación al cambio tecnológico.

La no consideración explícita del avance tecnológico en los modelos neoclásicos convencionales de crecimiento exógeno y su refutación por parte de la evidencia empírica, llevaron a economistas, de orientación también neoclásica, como P. Romer con su texto Increasing Returns and Long Run-Growth (Romer, 1986) o a R. Lucas On The Mechanics of Economic Development (Lucas, 1988) a proponer modelos de crecimiento endógeno en donde el



factor tecnológico es considerado explícitamente. La consideración explícita en este nuevo tipo de modelos lleva a estos economistas a recuperar los aportes previos hechos por autores como Schumpeter que en su texto *The Theory of Economic Development* (Schumpeter, 1934) define el proceso de cambio estructural como el crecimiento económico a partir de la destrucción creativa o planteamientos como el de Arrow con su acumulación del conocimiento a partir de la experiencia adquirida por participar en los procesos productivos *The Economic Implications of Learning By Doing* (Arrow, 1962); en este sentido, el haber tomado en cuenta al cambio tecnológico, derivó en lo que se conoce como modelos de crecimiento endógeno del tipo  $Y = F(K, L, N, Q_n)$  en donde K representa el capital, L, el trabajo, N la tierra, y  $Q_n$  que representa los derechos de propiedad, los contratos y demás (Rodríguez, 2009:42).

## ***La función de crecimiento económico endógeno de la economía mexicana***

El modelo econométrico que propongo pretende avanzar en el estudio del impacto que tienen en el crecimiento económico los factores de la producción, entre los que se encuentran el factor trabajo considerado a través del número de empleados laborando formalmente en una empresa (L), el factor capital que es captado a través de la formación bruta de capital fijo de las empresas (K) y el cambio tecnológico que es captado por el residuo de Solow (T) y otro tipo de factores entre los que se encuentran las instituciones públicas consideradas a través del gasto público (G); de esta manera se propone una función de producción tipo Cobb-Douglas con una especificación convencional sobre los determinantes del crecimiento económico a partir de los insumos de capital (K), el trabajo (L) y el avance tecnológico representado por el residuo de Solow (T), que son considerados en un modelo estándar del tipo:

$$Y = F(T(t), K, L).$$

La importancia económica que históricamente ha tenido el sector público en la mayoría de las economías y donde la mexicana no es la excepción, es que se propone su consideración explícita a partir de una función de producción Cobb-Douglas del tipo propuesto por F. Ramsey<sup>44</sup> con tecnología endógena (Barro, 2009: 86-221)<sup>45</sup>, quedando especificada de la siguiente manera:

$$Y = AL^{1-\alpha} K^\alpha G^\lambda T^\beta \quad (1.1)$$

Donde:

Y representa la producción agregada; A es el factor tecnológico exógeno; L el factor Trabajo; K el stock de capital; G es el gasto gubernamental<sup>46</sup>; T es el factor tecnológico considerado endogenamente dentro de la función.

De esta manera la presencia del gasto público (G) materializa la existencia de las instituciones públicas y su aporte a la producción económica. Sin embargo dicha variable se desagrega en sus principales componentes, quedando interpretada a partir de los siguientes rubros, esto es, (G) que representa al gubernamental sin

44 En la función de producción se acepta el supuesto de que la población activa L es constante, por lo que en términos agregados para un G fijo la economía reporta rendimientos decrecientes de la acumulación del capital K; en este contexto si G crece al crecer K, la ecuación tal indica que dichos rendimientos decrecientes no desaparecerán, es decir, la función de producción especifica rendimientos constantes a escala de K y G para un L constante. Por este motivo, es capaz de generar crecimiento endógeno y en donde además se observa que en la forma de la función de producción los servicios públicos son complementarios a los factores privados, en el sentido de que un crecimiento de G aumenta el producto marginal de L y K (Barro y Sala I.Martín, 2009:221).

45 Una imagen más completa del proceso económico se da a partir de que se permita que el consumo, y en consecuencia la tasa de ahorro, sean determinados por hogares y empresas optimizadores que actúan en mercados competitivos (Barro y Sala I.Martín, 2009:85-143).

46 La variable  $G = \sum_{j=1}^n (G)_j$



incluir los rubros relacionados con la justicia, la salud, la educación y el gasto en infraestructura física del gasto gubernamental que quedan considerados explícitamente en la función de producción a partir de la siguiente expresión

$$Y(t) = A(t) L(t)^{1-\alpha} (K(t))^\alpha G(t)^\lambda J(t)^\lambda S(t)^\lambda E(t)^\lambda I(t)^\lambda T(t)^\beta \quad (1.2)$$

Donde:

A representa a otros factores distintos al cambio tecnológico,  $A > 0$ ; K representa al factor capital; L representa al factor trabajo; G representa al gasto público sin el gasto en justicia, salud, educación, impartición de justicia, ni gasto en infraestructura productiva; J representa el gasto público en procuración e impartición de justicia; S representa el gasto público en salud; E representa el gasto público en educación; I representa al gasto público en infraestructura física; T representa el avance tecnológico endógeno medido a través de la variable proxi tiempo;  $\alpha$  es una constante,  $0 < \alpha < 1$ ;  $\alpha-1$  es una constante,  $0 < \alpha-1 < 1$ .

### ***Estimación del Modelo econométrico***

Este apartado de la investigación está dedicado a la realización de la estimación del modelo propuesto utilizando datos de series de tiempo para el periodo que va del año de 1980 al año de 2012, y en donde para la estimación de los parámetros se recurrió a la metodología de mínimos cuadrados ordinarios que es una técnica válida y recomendada para este tipo de estudios, arrojando resultados consistentes con la evidencia empírica, teniéndose como muestra 33 observaciones con una periodicidad anual escogiéndose como forma funcional el método doble-logarítmico que representa a las tasas de crecimiento.

La ecuación No. 1.4 es similar a la No. 1.3 con la diferencia de que en esta última se incluye el término  $\mu(t)$  que considera a las variables que pudieran tener influencia en el crecimiento económico endógeno pero que no se toman en cuenta de manera explícita; en este sentido para la comprobación empírica de la función de producción propuesta, se utilizó información de series de tiempo con una periodicidad anual para el periodo que va del año de 1980 al 2012 de las variables consideradas, así como al enfoque de la econometría estructural y como muestra el cuadro No. 5.2 que contiene los resultados del ajuste econométrico.

El análisis econométrico arrojó una R2 de 0.9532 y representa un muy buen resultado ya que implica que la variación de la variable dependiente es explicada al 95.32% de confianza por las variables exógenas (acervos netos de capital, personal ocupado, tecnología, gasto público limitado y el que tiene que ver con la salud, educación, procuración e impartición de justicia e infraestructura).

## Cuadro No. 5.2

### Estimación econométrica

Dependent Variable: LNPIBPECESOS				
Method: Least Squares				
Date: 05/24/13 Time: 13:57				
Sample: 1980 2012				
Included observations: 33				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-17.49398	5.159509	-3.390628	0.0024
LNACERVOSNETOS	1.082563	0.395908	2.734378	0.0116
LNPERSONOCUPADO	0.870774	0.252384	3.450191	0.0021
LNGNDSPLIM	0.024269	0.147406	0.164641	0.8706
LNGPSALUD	-0.113465	0.060188	-1.885172	0.0716
LNGPEDERECHO	0.408706	0.082318	4.964938	0.0000
LNGPINFFISICA	0.085944	0.04333	1.98347	0.0589
LNGPEDUCACION	-0.018571	0.070816	-0.262236	0.7954
TECNOLOGIA	-0.077159	0.018044	-4.276065	0.0003
R-squared	0.953278	Mean dependent var		11.44035
Adjusted R-squared	0.937704	S.D. dependent var		0.224483
S.E. of regression	0.056029	Akaike info criterion		-2.698895
Sum squared resid	0.075342	Schwarz criterion		-2.290757
Log likelihood	53.53177	Hannan-Quinn criter.		-2.561569
F-statistic	61.20973	Durbin-Watson stat		1.533218
Prob (F-statistic)	0			

Fuente: elaboración propia con base en el Econometric Views-7.

### ***Las actividades del gobierno en la MIP de 2003 y 2008 desde la perspectiva de los eslabonamientos productivos Hirschman-Rasmussen***

El programa económico de la Revolución coincide en su implementación con la adopción en México del paradigma keynesiano que se manifiesta a favor del uso de políticas monetarias y fiscales proactivas con la finalidad de impulsar el crecimiento, a través del fortalecimiento del mercado interno, de esta manera aunque en el proceso se incurriera en problemas moderados de déficit fiscal, balanza de pagos e inflación que sobre la marcha se irían corrigiendo conforme la economía creciera y se desarrollaran los mercados. Sin embargo esta época vio su fin con el agotamiento de la estrategia sustitutiva de importaciones e implicó a partir de 1983



la adopción de un nuevo paradigma de desarrollo de carácter neoliberal que se manifestaba a favor del retraimiento de la actividad estatal por considerarla causante de los desequilibrios de la economía mexicana.

El paradigma neoliberal se implementó conforme lo dictaban los cánones establecidos a nivel internacional por el Consenso de Washington<sup>47</sup>, que propugnaba su adopción como condición sin equanon para retomar la senda de crecimiento económico con estabilidad de precios y equilibrio externo, pero requería como prerrequisito básico el repliegue drástico de la intervención estatal en la economía ya que para esta filosofía era el responsable de los desequilibrios macroeconómicos que aquejaban a la economía; de esta manera, el gasto público además de reducirse dejó de estimular el desarrollo del mercado interno y en lugar de ello se volcó hacia el fomento de las actividades vinculadas a los mercados externos (industrias maquiladora y automotriz), lo cual se hizo instaurando programas de fomento a las exportaciones (ALTEX, PITEX) que con el paso del tiempo cambiaron la modalidad para intervenir en la economía por parte del Estado; en este sentido es que se hace necesario, conocer las nuevas modalidades de intervención y una forma de hacerlo es recurriendo al análisis estructural de la economía mexicana mediante el apoyo de las matrices de insumo-producto (MIP) que existen para los años 2003 y 2008.

Las MIP desagregan al sector gobierno y permiten conocer sus eslabonamientos productivos hacia delante y hacia atrás con los demás sectores de la economía facilitando la realización de estudios de estática comparativa y de dinámica económica, aunque estos últimos con este instrumento de análisis estructural directo no pueden hacerse aún, debido a que se requieren al menos de tres puntos en el tiempo, esto es, un ejercicio de este tipo implica contar con tres matrices de insumo-producto que compartan en el tiempo los mismos criterios para su elaboración.

## **La definición de los eslabonamientos interindustriales**

Un análisis de eslabonamientos. La suma por las columnas de la matriz inversa de Leontief nos da una medida de los eslabonamientos hacia atrás:

$$a' = t' L \quad (11)$$

Partiendo de esto los índices Hirschman-Rasmussen se calculan como el promedio de la industria con respecto al promedio de la economía. Los índices de dispersión (Ud) miden el impacto promedio de las modificaciones unitarias de la demanda final sobre el promedio de las producciones de todos los sectores, esto es, miden la dispersión promedio de los eslabonamientos hacia atrás.

$$Ud = \frac{1}{n} t' L \left( \frac{t' L t}{n^2} \right) = t' L \left( \frac{n}{t' L t} \right) \quad (12)$$

En este mismo enfoque podemos definir los índices de sensibilidad (Us) que miden la sensibilidad promedio de la alteración de la producción de cada sector dada por la alteración unitaria de las demandas finales de todos los sectores. Ésta medida es tan solo una aproximación a los llamados "encadenamientos hacia adelante", ya que se definen a partir del modelo de demanda, éstos se definen como:

$$Us = \frac{1}{n} L t \left( \frac{t' L t}{n^2} \right) = L t \left( \frac{n}{t' L t} \right) \quad (13)$$

Los índices Ud y Us representan coeficientes de eslabonamiento promedio de la industria con respecto al promedio de la economía y sus valores oscilan alrededor de 1, la combinación de ambos permiten realizar una clasificación de las industrias como se observa en el cuadro 5.3.



Cuadro No. 5.3  
CLASIFICACIÓN DE INDUSTRIAS CLAVE

TIPO DE INDUSTRIA	VALOR PROMEDIO DE Ud	VALOR PROMEDIO DE Us
INDUSTRIA CLAVE	Ud>1	Us>1
IND. IMPULSORA	Ud>1	Us<1
IND. IMPULSADA	Ud<1	Us>1
IND.DESCONECTADA	Ud<1	Us<1

Fuente: elaboración propia.

A su vez, mediante la inversa de Leontief se pueden obtener otras medidas estructurales importantes, como los requisitos directos e indirectos de insumos importados por unidad de demanda final y los multiplicadores de empleo por unidad de demanda, para ello se deben calcular los coeficientes de importaciones y de empleo como proporción de la producción total.

### **Los eslabonamientos interindustriales de las ramas del sector gobierno en las matrices de Insumo-Producto de 2003 y 2008**

El conocimiento de los eslabonamientos productivos de las ramas que integran al sector gobierno, lo que se hará retomando el concepto de patrón industrial (Fajnzylber,1983: 55) aplicado a la caracterización del sector gobierno como un nuevo complejo industrial y de servicios que puede de nueva cuenta, como ya lo hizo en tiempos del desarrollo estabilizador, articular y dinamizar el crecimiento económico. Para realizar esto último, se utilizará la metodología Hirschman-Rasmusen (Hirschman,1981:61) que clasifica a las industrias seleccionadas de acuerdo al grado de eslabonamientos de insumos intermedios (encadenamientos productivos hacia atrás y adelante) con las demás industrias (Ordoñez y Bouchaín, 2011: 277)<sup>48</sup>.

El análisis de encadenamientos productivos debe realizarse en dos sentidos, esto es, se debe analizar al sector gobierno y sus ramas como industrias demandantes de insumos provistos por los demás sectores que son sus eslabonamientos hacia atrás, los cuales demuestran el grado de arrastre de dicho sector sobre la economía y posteriormente deben analizarse como industrias proveedoras de productos parciales para los otros sectores que son sus eslabonamientos hacia adelante, los cuales muestran la capacidad de impulso a los demás sectores de la producción, todo lo cual permite valorar su genuina capacidad como sector articulador y dinamizador del crecimiento económico<sup>49</sup>.

48 Para entender a esta metodología de análisis estructural Ordoñez y Bouchaín la explican de la siguiente forma:

*“A partir de esta metodología se obtienen dos tipos de índices de eslabonamientos, calculados como el promedio de la industria dividido por el promedio del conjunto de la economía, razón por la cual los valores obtenidos oscilan alrededor de: a) el índice de dispersión (Ud), que es una medida de los eslabonamientos “hacia atrás” e indica el poder de influencia de una industria sobre el resto de la economía, esto es, la capacidad de arrastre de una industria sobre el resto de las actividades por medio de la demanda de insumos por unidad de demanda final; y b) el índice de sensibilidad (Us), que representa una medida de los eslabonamientos “hacia adelante”, lo que refleja la sensibilidad o reacción de una industria ante la demanda de insumos del conjunto de las actividades económicas” (Ordoñez y Bouchaín, 2011:278).*

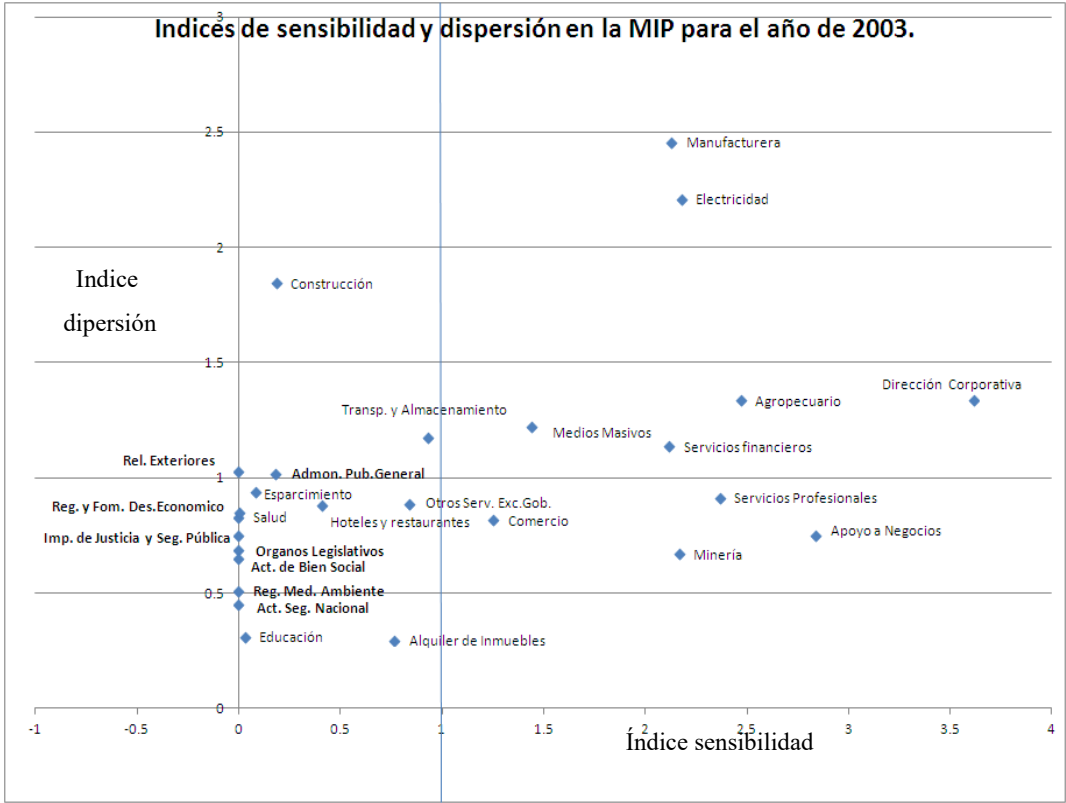
49 En las matrices de Insumo-Producto de México para los años de 2003 y 2008 el gobierno se encuentra representado a nivel de sector con el número 19, aunque para un conocimiento más desagregado en términos de sus eslabonamientos productivos hacia adelante y atrás





Para conocer la condición anterior se tiene que recurrir a la metodología Hirschman-Rasmussen, que clasifica al sector o industria seleccionado en función del grado de eslabonamientos de insumos intermedios con el resto de la economía(Ordoñez y Bouchaín, 2011:277); de esta manera el grado de articulación productiva hacia atrás y delante de las ramas que componen al sector gobierno en la matriz Insumo-Producto del 2003, puede visualizarse en el cuadro No. 5.4 el cual constata que dichas ramas se caracterizan por ser industrias de servicios con una marcada articulación productiva hacia atrás pero poca articulación hacia adelante.

**Cuadro No. 5.4**



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI

La importancia de los eslabonamientos productivos hacia atrás de las ramas del gobierno no se replica en lo que respecta a los eslabonamientos productivos hacia adelante ya que estos son débiles o prácticamente inexistentes; dicho resultado implica que los demás sectores de la economía tienen poca sensibilidad a la oferta de insumos provenientes de las ramas que integran al sector gubernamental. Sin embargo existen dos excepciones a este escenario, representadas por las ramas administración pública en general y regulación y fomento al desarrollo económico que a diferencia de las otras ramas del gobierno, éstas si poseen eslabonamientos hacia adelante.

Con relación a la tipología de clasificación en términos de sus eslabonamientos hacia atrás y adelante propuesta en el cuadro 5.3 a las ramas del gobierno en la matriz de Insumo-Producto del 2003, se les clasifica como se indica en el cuadro 5.5 que se muestra a continuación.



a este sector se le desagregó para su mejor tratamiento a nivel de las ocho ramas que fueron homologadas para su tratamiento y comparación a 250 ramas en ambas matrices; en este sentido las ramas que integran al sector gobierno son las siguientes: Órganos legislativos, Administración pública en general, Regulación y fomento del desarrollo económico, Actividades administrativas de instituciones de bienestar social, Relaciones exteriores y Actividades de seguridad nacional.

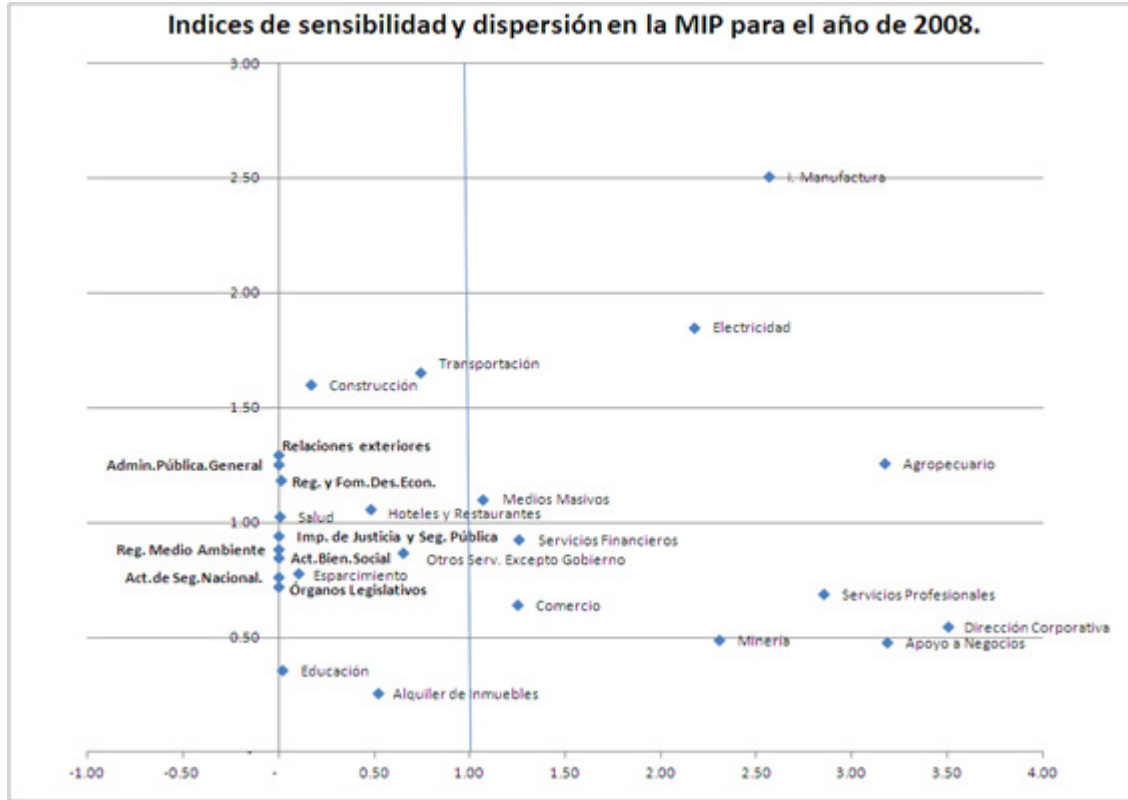
## Cuadro No. 5.5

Eslabonamientos productivos hacia atrás y delante de la MIP del año de 2003.			
Sectores	Ud	Us	Tipo de industria
	Índice de dispersión	Índice de sensibilidad	
Agropecuario	1.34	2.47	Industria clave
minería	0.67	2.16	Industria impulsada
Electricidad	2.21	2.18	Industria clave
Construcción	1.85	0.19	Industria impulsora
Manufactura	2.46	2.13	Industria clave
Comercio	0.82	1.25	Industria impulsada
Transportación y almacenamiento	1.18	0.93	Industria impulsora
Medios mativos	1.22	1.44	Industria clave
Servicios financieros	1.14	2.12	Industria clave
Alquiler de inmuebles	0.30	0.76	Industria desconectada
Servicios profesionales	0.92	2.37	Industria impulsada
Dirección corporativa	1.34	3.61	Industria clave
Apoyo a negocios	0.75	2.84	Industria impulsada
Educación	0.31	0.03	Industria desconectada
Salud	0.83	0.00	Industria desconectada
Esparcimiento	0.94	0.08	Industria desconectada
Hoteles y restaurantes	0.88	0.41	industria desconectada
Otros servicios excepto gobierno	0.89	0.84	Industria desconectada
Órganos legislativos	0.69	0.00	Industria desconectada
Administración pública en general	1.02	0.18	Industria impulsora
Regulación y fomento del desarrollo económico	0.85	0.00	Industria desconectada
Impartición de justicia y mantenimiento de la seguridad y el OP	0.75	0.00	Industria desconectada
Regulación y fomento de actividades para mejorar y preservar el MA	0.51	0.00	Industria desconectada
Actividades administrativas de instituciones de bienestar social	0.65	0.00	Industria desconectada
Relaciones exteriores	1.03	0.00	Industria impulsora
Actividades de seguridad nacional	0.45	0.00	Industria desconectada

Fuente: elaboración propia con base en información del INEGI.

Del análisis efectuado al cuadro anterior se desprende que la mayoría de las ramas del gobierno están catalogadas como industrias relativamente desconectadas, salvo en el caso de las ramas Administración Pública en general y Relaciones Exteriores, que son ramas impulsoras lo que implica que éstas si poseen un grado de articulación mayor con el resto de la economía; en este sentido, todo el análisis realizado para la matriz de insumo-producto del año de 2003 se replicó para la matriz del año 2008 y en donde se perciben algunas modificaciones en relación con la estructura económica que prevalecía en el año de 2003; de esta manera puede afirmarse que en la matriz de 2008, se muestra un leve proceso de cambio estructural en términos de los eslabonamientos productivos hacia adelante y atrás, los cuales se recuperan un poco, pero sin cambiar su condición general de desconexión con la economía, como puede observarse en el cuadro No. 5.6.

## Cuadro No. 5.6



Los eslabonamientos productivos hacia adelante del sector Administración Pública en general se pierden por completo en la MIP del 2008, mientras que los relacionados con la rama Regulación y fomento del desarrollo económico se mantienen y por lo que respecta a la tipología de clasificación en términos de sus eslabonamientos hacia atrás y adelante, propuesta en el cuadro 5.3 a las ramas gubernamentales de la MIP del año 2008, se les clasifica según el cuadro No. 5.7 de la siguiente manera:

## Cuadro No. 5.7

Eslabonamientos productivos hacia atrás y delante de la MIP del año de 2008.			
Sectores	Ud	Us	Tipo de industria
	Índice de dispersión	Índice de sensibilidad	
Agropecuario	1.26	3.17	Industria clave
minería	0.49	2.30	Industria impulsada
Electricidad	1.85	2.17	Industria clave
Construcción	1.60	0.17	Industria impulsora
Manufactura	2.51	2.57	Industria clave
Comercio	0.64	1.25	Industria impulsada
Transportación y almacenamiento	1.65	0.74	Industria impulsora
Medios marítimos	1.10	1.07	Industria clave
Servicios financieros	0.93	1.26	Industria impulsada
Alquiler de inmuebles	0.26	0.51	Industria desconectada
Servicios profesionales	0.69	2.85	Industria impulsada
Dirección corporativa	0.55	3.50	Industria impulsada
Apoyo a negocios	0.48	3.18	Industria impulsada
Educación	0.36	0.01	Industria desconectada
Salud	1.03	0.01	Industria impulsora
Esparcimiento	0.78	0.10	Industria desconectada
Hoteles y restaurantes	1.06	0.48	Industria impulsora
Otros servicios excepto gobierno	0.87	0.65	Industria desconectada
Órganos legislativos	0.72	-	Industria desconectada
Administración pública en general	1.25	-	Industria impulsora
Regulación y fomento del desarrollo económico	1.19	0.01	Industria impulsora
Impartición de justicia y mantenimiento de la seguridad y el OP	0.94	-	Industria desconectada
Regulación y fomento de actividades para mejorar y preservar el MA	0.89	-	Industria desconectada
Actividades administrativas de instituciones de bienestar social	0.85	-	Industria desconectada
Relaciones exteriores	1.30	-	Industria impulsora
Actividades de seguridad nacional	0.76	-	Industria desconectada

Fuente: elaboración propia con base en información del INEGI.

Finalmente el escenario descrito en el cuadro anterior confirman la condición de desconexión y desarticulación que en términos generales muestran los sectores gubernamentales con la economía en su conjunto, ya que la mayoría siguen tipificados como desconectados, salvo en los casos de Administración Pública en general, Relaciones Exteriores, que mantienen su condición de impulsores, además del sector Regulación y Fomento del Desarrollo Económico que aparece como impulsor; dicho escenario puede ser un buen punto de arranque que contribuya a revertir su condición de desconexión y modifique algunos resultados negativos en la esfera productiva y de distribución del ingreso que caracterizan a la economía mexicana, producto de las políticas de apertura económica que se manifiestan contrarias a la intervención del Estado en la economía.

# Conclusiones y recomendaciones de política económica

Con los resultados que arroja la presente investigación basados en la evidencia fáctica, un modelo de comprobación empírica de carácter econométrico, el análisis de insumo-producto, así como en referentes teóricos, históricos e institucionales son concluyentes en el sentido de comprobar para el caso de la economía mexicana: la importancia que tienen las instituciones públicas en general y su derivación en específico en entidades paraestatales en términos de su aporte al crecimiento y desarrollo económicos bajo la actual Estrategia de Apertura Económica, las cuales han sido objeto de un abandono intencional por quienes en teoría son los encargados de dirigirlas, haciendo que funcionen eficientemente.

La comprobación de la hipótesis general de esta investigación y sus conclusiones permiten afirmar que para regresar a una senda de crecimiento y desarrollo económico con tasas de crecimiento de 6.5% anual, como la que tuvimos en tiempos de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones, se requiere del restablecimiento de un Estado transparente estratégicamente interventor y donde a partir de un nuevo diseño institucional se restaure la economía mixta que permita retomar el crecimiento económico en una tendencia positiva hacia el desarrollo. La forma de hacerlo, es implementando una política económica que le permita al Estado mexicano, a sus instituciones y en particular a su sector paraestatal jugar un papel prioritario en la configuración de una estrategia de desarrollo alternativa al neoliberalismo, la cual sin renunciar a la globalización, le permita a los grupos mayoritarios de México incorporarse plenamente a la modernidad dictada por la globalización, pero en condiciones dignas y promisorias desde el punto de vista económico, político y cultural.

Asimismo de no corregirse el rumbo económico de la nación y seguir privilegiando al mercado por encima del Estado social y democrático de Derecho, se corre el riesgo de minar aún más las bases que en México le dieron contenido y cohesión al tejido social y al proyecto de país que emergió del proceso revolucionario de 1910, pudiéndose hacer realidad en nuestro país lo que K. Polanyi preconizó para Europa, esto es, el ascenso del fascismo, la inestabilidad política y la balcanización territorial con sus secuelas destructivas en aspectos materiales, sociales y finalmente civilizatorios.

Con base en la propuesta general del tema me permito emitir algunas recomendaciones de política económica, que van en el sentido de reconocer con mayor objetividad la importancia que las instituciones públicas en general y las entidades paraestatales en particular tienen para el crecimiento (6.5%) y el desarrollo de la economía mexicana; de esta manera, específicamente las siguientes acciones:

- fortalecer en México el Estado social y democrático de Derecho comenzando por hacer cumplir la Constitución y sus leyes secundarias, para de esta manera aumentar los niveles de transparencia en el quehacer gubernamental y sobre todo en el ejercicio presupuestal utilizar extensivamente a las políticas públicas para con base en ellas, se armonice realmente el proceso de Reforma del Estado y los cambios jurídico-institucionales que de él se desprendan;
- detener y revertir en la medida de lo posible el proceso de desincorporación de empresas paraestatales como ya se ha hecho en otros países. Al respecto, el caso de Brasil en Latinoamérica es aleccionador, sin importar que en la actualidad en el Congreso de la Unión se estén negociando reformas constitucionales y en leyes secundarias a favor de la desincorporación.



- se propone un nuevo pacto de genuina asociación económica entre los sectores público, privado y social, que relance a la economía mexicana que se tenga como objetivo alcanzar al menos la tasa histórica del 6.5% de crecimiento, como lo logran las economías de China, Brasil, Rusia las cuales en sus programas de desarrollo visualizaron al Estado como una palanca que potencializó su desarrollo económico;
- replantear las bases de colaboración económico-comercial con la comunidad internacional; en particular el TLCAN, aprovechando los veinte años de su entrada en vigor, así como el Acuerdo con Europa y cuidar celosamente el interés nacional en las negociaciones que actualmente se llevan a cabo con los países de la Cuenca del Pacífico para formar parte del Acuerdo de Asociación Transpacífico.
- convocar a un nuevo Constituyente con la intención de promulgar una nueva Constitución Política, que ponga al día las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales del pueblo de México que lo proyecten a un futuro económicamente más equilibrado y socio-políticamente más armonioso.



## Referencias

- ALVAREZ, Fernando, (1992), en: POLANYI, K., "La gran Transformación", Ed. Juan Pablos, España, pp. 336.
- ANDERSON, Perry (2003), La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social, 2ª. Ed. Ed. CLACSO, Argentina, pp.192.
- ARROW, Keneth (1962) The Economic Implications of Learning By Doing. Review of Economic Studies, 29, pp. 155–173.
- AYALA, José (2005), "Economía del sector público mexicano", Ed. Esfinge, México, pp. 815.
- AYALA, José (2005), "INSTITUCIONES Y ECONOMÍA UNA INTRODUCCIÓN AL NEOINSTITUCIONALISMO ECONÓMICO", Ed. FCE, México, pp. 397.
- AYALA, José (2001) "Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX.", Coed. UNAM-FE, México, pp. 500.
- BARQUIN, Manuel (2008), "La privatización y el sector paraestatal en México (un enfoque jurídico-institucional)", en: La regulación del sector energético, Ed. UNAM.
- BARRO, Robert y SALA-I-MARTIN, Xavier (2009), "Crecimiento Económico", Ed. Editorial Reverte, España, pp. 660.
- BASAVE, Jorge (2007), "Los estudios de los grupos económicos en México: orígenes y perspectivas", en: Basave, Jorge y Hernández, Marcela, Comps. "Los estudios de empresarios y empresas. Una perspectiva internacional", Ed. P y V, México, pp. 240.
- BANDEIRA BAUTISTA, Juan (1996), "DEL ESTADO INTERVENTOR AL NEOLIBERALISMO", en: Martínez, Manrique y Bautista, CRISIS ECONÓMICA: ¿FIN DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL?, Ed. IIEc-UNAM, México, pp. 160.
- BANDEIRA, Pablo, (2009) "INSTITUCIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO. UN MARCO CONCEPTUAL", en: REVISTA DE ECONOMIA INSTITUCIONAL, Vol. 11, No. 20, pp. 353-373.
- BLOCK, Fred, (2003) en POLANYI, Karl, "La gran transformación", Ed. FCE, México, pp.257.
- CASAR, José (1994), "El sector manufacturero y la cuenta corriente. Evolución reciente y perspectivas", en: CLAVIJO Y CASAR "La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial.", en: EL TRIMESTRE ECONÓMICO LECTURAS, No. 80 tomo 1, Ed. FCE, México, pp. 309-383.
- CEESP (2012), "Evaluando el Desempeño del Gobierno Federal 2007-2012", Ed. CEESP, México, pp.21.
- CHANG, Ha-Joon (2011), "PATEANDO LA ESCALERA". El desarrollo estratégico en una perspectiva histórica", Ed. Juna Pablo Editor, México, pp.243.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2009.
- CORDERA, Rolando y TELLO, Carlos (2011), "MÉXICO LA DISPUTA POR LA NACIÓN. Perspectivas y opciones de desarrollo." 2ª. Ed. Siglo XXI, México, pp. 181.
- DANTON, Luis (2008), "Rectoría económica del Estado", en: Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX, tomo VI, México.
- FUKUYAMA, Francis, (1995), "The social virtues and the creation of prosperity", Ed. Free Press, EUA, pp. 480.





GUERRERO, Omar (1987), "Rectoría Económica del Estado Mexicano. Una tradición histórica fortalecida en la constitución de 1917", Ed. Porrúa, México.

HARROD, Roy (1939) "An Essay in Dinamic Theory", en: ECONOMIC JOURNAL, No. 49 pp. 14-33.

HAYEK, Friedrich (1994), "The Road of Serfdom", Ed. The University Chicago Press, EU

HOWARD, Georgina (2013), "El Fobaproa azucarero", en: Reporte Indigo, Versión digital.

IBARRA, David (2004), "Estado de derecho, constitución e instituciones", en: Revista de la Facultad de Derecho, Ed. UNAM, Tomo LV, No. 243, México, pp. 260-278.

INEGI, Matrices de insumo-producto para la economía mexicana para los años 2003 y 2008.

KLEIN, Laurence (1983), "La revolución keynesiana", Ed. Trillas, México 1983, pp. 306.

KRUGMAN, Paul (2009), "DE VUELTA A LA ECONOMIA DE LA GRAN DEPRESIÓN Y LA CRISIS DEL 2008", Ed. GRUPO EDITORIAL norma, México, pp. 196.

UVALLE, Berrones (2012), "Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo", Ed. IIS-UNAM, pp. 587.

LUCAS, Robert 1988 On The Mechanics of Economic Development, en: Journal of Monetary Economics, pp. 3-42.

MANRIQUE, Irma (2011) (Coord.), "ARQUITECTURA DE LA CRISIS FINANCIERA", Ed. UNAM-IIEc, México, pp. 251.

MARTÍNEZ, Ifigenia (2001), "Globalización, proyecto nacional y globalización democrática", en: CALDERON, Jorge, "México en un mundo global", Ed. Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México, pp. 308.

MAYNARD, John (1987), "La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero". Ed. FCE, México, pp. 350.

MORENO-BRID, Juan y ROS, Jaime (2010), "Desarrollo y crecimiento de la economía mexicana", Ed. FCE, México, pp. 405.

NOVELO, Federico (2011), "De Keynes a Keynes", Ed. SITESA, México, pp. 316

NOVELO, Federico (2002), "La política económica y social de la alternancia. Revisión Crítica." Coed. UAM-P y V, México, pp. 399.

NOVELO, Federico, 2002: 165. Hacia una evaluación del TLC, Ed. UAM-X, México, pp. 165.

NOVELO Federico y FLORES, Salgado (1993), "El TLC de Norteamérica y la persistente incertidumbre", Ed. UAM-X, México, pp. 99.

OCAMPO, José (2001), "Retomar la agenda del desarrollo", en: Revista de la CEPAL, No. 74, Chile, pp. 7-19.

ORDOÑEZ, Sergio y BOUCHAIN, Rafael, (2011), "Capitalismo del conocimiento e industria de servicios de telecomunicaciones en México La industria de las Telecomunicaciones", Ed. UNAM-IIEc, México, pp. 357.

OROPEZA, Arturo (2014), "TLCAN 20 años ¿Celebración, desencanto o replanteamiento?", Ed. UNAM-IDIC, México, pp. 630.



- PAOLI, Francisco (2009), "Teoría del Estado", Ed. Trillas, México, pp. 239.
- PÉREZ, Carlota (2001), "Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil", en: Revista de la Cepal, No. 75, Ed. CEPAL, Chile, pp. 115-134.
- PERROTINI, Ignacio (2007), "El Nuevo Paradigma Monetario", en: Economía-unam, No. 11, Ed. UNAM, México, pp. 1-32.
- PIKETTY, Thomas (2014), "El capital en el siglo XXI, Ed. FCE, México, 2014, pp. 663.
- POLANYI, Karl (2005), "La Gran Transformación", Ed. FCE, México, pp. 400.
- Presidencia República Plan Nacional de Desarrollo (varios)
- RIOS, Juana (2009), "Marco constitucional de la rectoría económica del Estado mexicano", en: "Observatorio de la economía latinoamericana", No.119.
- RODRIGUEZ, José, (2009) "El nuevo capitalismo en la literatura económica y el debate actual" en: DABAT, Alejandro y Rodríguez, José "Globalización, conocimiento y desarrollo. Tomo I, Ed. IIEc-Porrúa, pp.602.
- ROLAND, Mac-Iver (1992), en POLANYI, Karl, "La gran Transformación, Ed. Juan Pablos, España, pp. 336.
- RODRIK, Daniel (2011), "UNA ECONOMÍA, MUCHAS RECETAS. LA GLOBALIZACIÓN, LAS INSTITUCIONES Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO", Ed. FCE, México, pp. 379.
- ROMER, Paul (1986) Increasing Returne and Long Run-Growth, en: The Journal of Political Economy, Vol. 94, No. 5, pp. 1002-1037.
- SANCHEZ, Enrique (2008), "La rectoría económica del Estado", en: Boletín mexicano de derecho comparado, no. 58, México.
- Seminario de Teoría del Desarrollo (2012), "Propuesta Económica para México, Ed. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México, pp.50.
- SCHUMPETER, Joseph, (1934), "The Theory of Economic Development" Harvard University Press, EU.
- SCHMID, Allan (2007), "Perspectiva institucional, cooperación y evolucionismo económico: una agenda para discusión", en: "Evolucionismo económico, instituciones y sistemas complejos adaptativos", Ed. Porrúa, México, pp. 406.
- SKYDELSKY, Robert (2009), "El regreso de Keynes", Ed. Crítica, España, pp.249.
- SOJO, Eduardo, (2004) "De la alternancia al desarrollo. Políticas públicas del Gobierno del Cambio", Ed. FCE, México, pp. 403.
- SOLOW, Robert (1956) A Contribution to the Theory of Economic Growth (1956)
- SOLOW, Robert (1957) Tecnical Change and the Agregate Production Function
- SOSA, Sergio (2013), "México: agregados macroeconómicos y estrategias de crecimiento", Ed. Tlaxcallan, México, pp. 217.
- SOSA, Sergio (2005), "La sustitución de importaciones en el crecimiento económico de México", Ed. Tlaxcallan, México, pp. 200.



STIGLITZ, Joseph, (2011) "El papel del gobierno en el desarrollo económico", en: Cuadernos de Economía, No. 30, Colombia, 347-366.

STIGLITZ, Joseph (2004), "El malestar en la globalización", Ed. Santillana Ediciones Generales, S.A. de C.V., México, pp. 314.

TELLO, Carlos, (2010), "Estado y desarrollo económico: México 1920-2006," Ed. FE-UNAM, México, pp.776.

TEPACH, Reyes (2009), "La rectoría económica del Estado y la planeación del desarrollo nacional", Ed. Cámara de Diputados, México.

TREJO, Rubén (2010), "Despojos capitalista y privatización en México, 1982-2010", Ed. ITACA, México, pp.444.

UGARTECHE, Oscar (2010), "Historia crítica del FMI", Ed. IIEc-UNAM, México, pp. 133.

UGARTECHE, Oscar (2014) "Arquitectura financiera internacional: una genealogía de 1850-2008", Ed. UNAM-IIEc, México, pp. 392.

UVALLE, Ricardo (2011), "RUMBOS DE LA TRANSPARENCIA", Ed. UNAM, México, pp.376.

\_\_\_\_\_ (1998) "La actividad Económica del Estado Mexicano. Relevancia del Sector Paraestatal." Ed. P y V México, pp. 125.

VALADÉS, Diego (2006), "La función constitucional de la regulación económica", en: Economía UNAM, Ed. UNAM, México, pp. 21-38.

VELEZ, Félix (1991), "Condicionamientos estructurales del derecho económico," en: GIL, Díaz y FERNANDEZ, Arturo, "El efecto de la regulación en algunos sectores de la economía mexicana", Lecturas del Trimestre económico, Ed. FCE, México, pp. 23-40.

VILAS, Carlos (2002), "La piedra en el zapato", en: CAMPOS, Leticia, "La realidad económica actual y sus corrientes teóricas de interpretación: un debate inicial", Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, pp.639.

WEF (2014) Reporte anual de competitividad.

WILLIAMSON, John (1990), "What Washington Means by Policy Reform", Ed, Peterson Institute for International Economics, EU, pp. 5-20.

WITKER, Jorge (2012), "Introducción al derecho económico", Ed. Grupo Ed. Hess, Octava edición, México, pp. 648.





# Directorio

## **Directora**

Verónica Villarespe Reyes

## **Secretario académico**

César Armando Salazar López

## **Secretario técnico**

Aristeo Tovías García

# Cuadernos de investigación

## **Coordinador académico**

César Armando Salazar López

## **Edición académica**

Mildred Yólatl Espíndola Torres

## **Diseño editorial y comunicación visual**

Ma. Victoria Jiménez Sánchez

